جـــامـعـــة الـــشـرق الأوسـط
MIDDLE EAST UNIVERSITY
Amman - Jordan

صلاحية القاضي الإداري بالرجوع الى أصول المرافعات المدنية "دراسة مقارنة"

The Power of the Administrative Judge to Refer To the Principles of Civil Procedures "Comparative study"

إعداد

محمد صالح خضر

إشراف

الدكتور أيمن يوسف الرفوع

قدّمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الاوسط

كانون الثاني، 2022

تفويض

أنا **محمد صالح خضر**، أفوّض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقيّاً وإلكترونياً للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: محمد صالح خضر.

التاريخ: 18 / 01 / 2022.

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: (صلاحية القاضي الإداري بالرجوع الى أصول المرافعات المدنية "دراسة مقارنة").

وأجيزت بتاريخ : 2022/01/18.

للباحث : محمد صالح خضر خضر.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	المكان	التوقيع
د. أيمن يوسف الرفوع	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. محمد علي الشباطات	رئيس اللجنة	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. بلال حسن الرواشدة	عضواً داخلياً	جامعة الشرق الأوسط	.....
أ.د. أسامة أحمد النعيمات	عضواً خارجياً	جامعة فيلادلفيا	.....

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان لمشرفي العزيز الدكتور أيمن يوسف الرفوع على حسن تعاونه ومتابعته الحثيثة وإشرافه الحريص على رسالتي، والنصائح المفيدة التي أمدني بها والتي كان لها أكبر الأثر بعد الله عز وجل في إنجاز هذه الدارسة. سائلاً المولى جل وعلى أن يوفقه ويرفع من شأنه،

كما واتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الكرام على منحهم الفرصة لي لمناقشة هذه الرسالة، ولا أنسى شكري لجامعة الشرق الاوسط ممثلة بأعضاء هيئة التدريس وعمادة كلية الحقوق على حسن إرشادهم وحسن استضافتهم لي طوال مسيرتي في مرحلة الماجستير.

الباحث

محمد صالح خضر

الإهداء

إلى من علَّمني كيف أقف بكل ثبات فوق الأرض

أبي المحترم

إلى نبع المحبة والإيثار والكرم

أمي الموقَّرة

إلى مثال العطاء والكبرياء والتضحية..... إخواني وأخواتي

إلى جميع من تلقَّيتُ منهم النصح والدعم

إلى كل من يحبني بصدق وإخلاص

أهديكم خلاصة جُهدي المتواضع

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان.....أ
تفويض .....ب
قرار لجنة المناقشة .....ج
شكر وتقدير ..... د
الإهداء ..... هـ
فهرس المحتويات.....و
الملخّص باللغة العربية .....ح
الملخّص باللغة الإنجليزية.....ط

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة 1
ثانياً: مشكلة الدراسة.....3
ثالثاً: أهداف الدراسة.....3
رابعاً: أهمية الدراسة 4
خامساً: حدود الدراسة.....4
سادساً: مصطلحات الدراسة.....5
سابعاً: الإطار النظري.....5
ثامناً: الدراسات السابقة ذات الصلة 6
تاسعاً: منهجية الدراسة..... 10

الفصل الثاني: ماهية الدعوى الإدارية

المبحث الأول: مفهوم الدعوى الإدارية..... 11
المطلب الأول: تعريف الدعوى الإدارية..... 12
المطلب الثاني: سمات الدعوى الإدارية 14
المطلب الثالث: شروط الدعوى الإدارية..... 16
المبحث الثاني: انواع الدعوى الإدارية وتمييزها عن غيرها من الدعاوى..... 40
المطلب الأول: أنواع الدعوى الإدارية 40
المطلب الثاني: تمييز الدعوى الإدارية عن غيرها من الدعاوى..... 44

الفصل الثالث: دور القاضي الإداري في الدعوى الإدارية

المبحث الأول: إجراءات التقاضي الإدارية..... 53
المطلب الأول: الفرع الأول: تعريف إجراءات التقاضي الإدارية..... 54
المطلب الثاني: خصائص إجراءات التقاضي الإدارية 58
المطلب الثالث: مصادر اجراءات التقاضي الإداري 63
المبحث الثاني: الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية..... 68
المطلب الأول: دور القاضي الإداري في إدارة الدعوى..... 68
المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى 71
المطلب الثالث: الأحكام التي يصدرها القاضي الإداري في المنازعات الإدارية..... 73

الفصل الرابع: مدى سريان قانون المرافعات المدنية على إجراءات الدعوى الإدارية

المبحث الأول: الاتجاهات الفقهية في تحديد الشريعة العامة..... 89
المطلب الأول: إجراءات التقاضي المدني هي الشريعة العامة..... 89
المطلب الثاني: استقلال اجراءات التقاضي الإداري 91
المطلب الثالث: المذهب المختلط..... 96
المبحث الثاني: علاقة إجراءات القضاء الإداري بقانون المرافعات المدنية 99
المطلب الأول: الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية..... 99
المطلب الثاني: الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية التي 109

الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة 118
ثانياً: النتائج..... 118
ثالثاً: التوصيات 120
قائمة المراجع 122

صلاحية القاضي الإداري بالرجوع الى أصول المرافعات المدنية "دراسة مقارنة"

إعداد: محمد صالح خضر

إشراف: الدكتور أيمن يوسف الرفوع

الملخّص

هدفت هذه الرسالة الى بيان مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية والكشف عن دور القاضي الإداري في إدارة المنازعة الإدارية ودوره في معالجة القصور التشريعي في نصوص قانون القضاء الإداري وتكمن أَهمية هذه الدراسة في ابراز اهم مظاهر استقلال القضاء الإداري عن قانون أصول المرافعات المدنية انطلاقاً من حقيقة ثابتة وواقعية الا وهي اختلاف العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص كما وتتمثل اهميتها كذلك في بيان الدور المهم للقاضي الإداري عند النظر في المنازعات الإدارية وماهي الحدود التي تبين صلاحيته بالرجوع الى قانون أصول المرافعات المدنية في حال عدم وجود نص قانوني واضح في القانون الإداري يتناول بشكل واضح وجلي موضوع الدعوى الإدارية المنظورة أمامه.

واتبعت الرسالة كل من المنهج الوصفي والتحليلي والمنهج المقارن بين التشريعات المصرية والعراقية والأردنية ، وتوصلت الدراسة الى عدة نتائج كان اهمها ان القاضي الإداري في مصر العراق والأردن يواجه في بعض الاحيان نقصاً تشريعياً في قواعد واحكام قانون القضاء الإداري عند النظر في المنازعة الإدارية المعروضة أمامه مما يضطره للرجوع الى قانون المرافعات المدنية باعتبارها الشريعة العامة ولكن مع الاخذ بعين الاعتبار خصوصية المنازعات الإدارية، وفي الختام اوصت الدراسة للمشرع في العراق والأردن بضرورة الاسراع في إصدار قانون مرافعات ادارية ينظم إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية اسوةً بقانون المرافعات المدنية والجزائية بما يغني القاضي الإداري عن الرجوع الى قانون المرافعات المدنية.

الكلمات المفتاحية: صلاحية القاضي الإداري، المرافعات المدنية.

The Power of the Administrative Judge to Refer To the Principles of Civil Procedures "Comparative Study"

Prepared by: Mohammed Salih Khudhur

Supervised by: Dr. Ayman Youssef Al-Rifoua

Abstract

This thesis aimed at clarifying the extent of the administrative judge's validity by referring to the Civil Procedure Code and revealing the role of the administrative judge in managing the administrative dispute and his role in addressing the legislative shortcomings in the texts of the Administrative Judiciary Law. The importance of this study lies in highlighting the most important aspects of the administrative judiciary's independence from the Civil Procedure Code. Proceeding from an established and realistic fact, which is the difference between the relations governed by administrative law from those governed by private law, and its importance is also to indicate the important role of the administrative judge when considering administrative disputes and what are the limits that indicate his authority by referring to the Code of Civil Procedures in the absence of a text A clear legal in administrative law that clearly and explicitly addresses the subject of the administrative lawsuit before it.

The thesis followed both the descriptive and analytical approach and the comparative approach between the Egyptian, Iraqi and Jordanian legislations, and the study reached several results, the most important of which was that the administrative judge in Egypt, Iraq and Jordan sometimes faces a legislative deficiency in the rules and provisions of the Administrative Judiciary Law when considering the administrative dispute before him, which forces him to To return to the Civil Procedures Law as the general Sharia, but taking into account the specificity of administrative disputes, and in conclusion, the study recommended to the legislator in Iraq and Jordan the need to expedite the issuance of an administrative pleadings law regulating litigation procedures before administrative courts, similar to the Civil and Penal Procedures Law, so that the administrative judge does not need to refer to the Civil Procedure Code.

Keywords: the authority of the administrative judge, civil pleadings

الفصل الأول
خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

تبحث هذه الدراسة في مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية، إذ إنه من الطبيعي أن تتميز إجراءات التقاضي الإدارية عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم النظامية وذلك بالنظر إلى اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص وذلك كون الدعوى الإدارية تهدف فضلاً عن حماية حق الطاعن في القرار إلى صيانة وحماية مبدأ المشروعية، وأن القاضي الإداري يمكن أن يواجه نقصاً في هذه القواعد والأحكام مما يضطره أحياناً للرجوع الى قانون أصول المحاكمات المدنية باعتبارها الشريعة العامة ولكن يجب أن لا يغيب عن ذهنه خصوصية المنازعات الإدارية وبالتالي يجب أن لا يطبق عليها قواعد المرافعات المدنية كما هي مطبقة في المنازعات المدنية، والقاضي الناجح في ميدان القانون بشكل عام وفي القانون الإداري بشكل خاص هو الذي لا يركن إلى التشريع بشكل دائم لكي لا تتحول وظيفته الذهنية الى وظيفة شبه آلية يطبق فيها النصوص من دون إجراء عملية تفاعل ذهني ونفسي لدى القاضي من جانب ودون البحث عن مدى توافق النصوص من مختلف الظروف والزوايا من جانب آخر.

ولابد من الإشارة إلى أن المنازعات التي تعرض أمام محكمة القضاء الإداري ذات طبيعة موضوعية وتتميز بجملة من الخصائص أبرزها أن يكون أحد أطراف المنازعة الإدارية دائماً جهة إدارية مدعياً أو مدعى عليه، ومعنى ذلك أن أي شخص من أشخاص القانون العام تكون له مميزات السلطة العامة وهذا بطبيعة الحال يختلف عن المنازعات المدنية إذ تتساوى فيها الأطراف

من ناحية المراكز القانونية وليس من الضروري أن يكون أحد أطراف الدعوى جهة إدارية وبالتالي نجد أن الدعوى الإدارية تمتاز بأن طرفيها غير متساوين في مراكزهما القانونية إذ إن أحد طرفي الدعوى الإدارية جهة إدارية وأن الجهات الإدارية اما أن تكون الدولة باعتبارها شخصاً من أشخاص القانون العام أو أن تكون أحد فروعها المركزية أو المحلية أو مؤسساتها العامة أو أشخاص القانون العام مع الإشارة الى أنه إذا كانت الإدارة طرفاً في الدعوى فهي تأخذ طرف المدعى عليه في أغلب الأحوال، وكذلك نجد أن الدعوى الإدارية تتميز من حيث الحق في موضوع المنازعة فيكون موضوعها في الحقوق الإدارية أي الحقوق التي تنشأ عن علاقة بين الشخص العام من ناحية والشخص الخاص من ناحية أخرى اما في الدعاوى المدنية فيكون الحق موضوع الدعوى حقاً شخصياً ويكون ناشئاً عن علاقة قانونية بين فردين عاديين وتمتاز كذلك الدعوى الإدارية بأن موضوع الدعوى الإدارية "الحق" لا يشترط فيمن يمارسه أن يكون صاحب حق شخصي إذ يكفي أن يكون صاحب مصلحة فقط أي أن يكون التصرف الإداري الذي رفعت الدعوى بشأنه قد أثر في مركزه القانوني وهذا بطبيعة الحال ناتج عن طبيعتها القانونية والتي تحمل طابعاً موضوعياً يتصل بمراكز أنشأها أو حددها القانون وهي قليلة التأثر بإرادة أطراف الدعوى أو ظروفهم الشخصية إذ أن الهدف أو الغاية المتوخاة منها بالدرجة الأساس هي حماية مبدأ المشروعية، وبناءً على هذه الخصائص والصفات التي تميز طبيعة المنازعات الإدارية كان من البديهي أن تعالج بحلول موضوعية وإجرائية تختلف عن تلك التي يعالجها القانون الخاص، وفي هذه الدراسة سوف تركز على مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع الى قانون أصول المرافعات المدنية حيث يلجأ القاضي الإداري في أحيان كثيرة إلى قواعد المرافعات المدنية وذلك لسد القصور التشريعي في القانون الإداري لذا نجد أنه من الواجب وجود قانون مرافعات خاص بالدعاوى الإدارية على غرار

مثيلاتها " المدنية والجزائية " تنظم بشكل واضح إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية تغني القاضي الإداري عن الرجوع إلى أصول المرافعات المدنية.

ثانياً: مشكلة الدراسة

لقد تناول فقهاء القانون الإداري في كل من العراق والأردن موضوع إجراءات التقاضي في مؤلفات عديدة ولكن هذه الدراسات على أهميتها اقتصرت على وصف هذه الإجراءات ومقارنتها بإجراءات التقاضي في مصر وفرنسا ولم تعالج العلاقة بينها وبين إجراءات الدعوى المدنية ومظاهر استقلالها عن هذه الإجراءات ومدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية نتيجة القصور التشريعي الواضح في إجراءات التقاضي الإدارية لذلك ستحاول هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة الاتية:

1- ما مفهوم إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية.

2- ما هو دور القاضي الإداري في المنازعات الإدارية.

3- ما مدى حدود القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية.

4- ما هو دور القاضي الإداري في معالجة القصور التشريعي في القانون الإداري.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة الى بيان ما يأتي:

1- بيان مفهوم الدعوى الإدارية وطبيعتها وماهيتها.

2- بيان المفهوم القانوني لإجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية.

3- الكشف عن دور القاضي الإداري في المنازعات الإدارية.

4- بيان مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع قانون إلى أصول المرافعات المدنية.

رابعاً: أهمية الدراسة

إنّ أهمية دراسة صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية تكمن في إبراز أهم مظاهر استقلال القضاء الإداري عن قانون أصول المرافعات المدنية انطلاقاً من حقيقة ثابتة وواقعية ألا وهي اختلاف العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص وتتمثل أهمية هذه الدراسة أيضاً في بيان الدور المهم للقاضي الإداري عند النظر في المنازعات الإدارية وماهي الحدود التي تبين صلاحيته بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية في حال عدم وجود نص قانوني واضح في قانون القضاء الإداري يتناول بشكل واضح وجلي موضوع الدعوى الإدارية المنظورة أمامه.

خامساً: حدود الدراسة

1- الحدود الموضوعية: تتناول الدراسة موضوع صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية.

2- الحدود المكانية: جمهورية مصر العربية، جمهورية العراق، المملكة الأردنية الهاشمية.

3- الحدود الزمانية: تتناول هذه الدراسة القضاء الإداري من خلال قانون مجلس الدولة في جمهورية مصر العربية رقم 47 لسنة 1972، وقانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017، وقانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

سادساً: مصطلحات الدراسة

الدعوى الإدارية: هي تلك الدعوى التي يرفعها أحد الاشخاص الطبيعيين او المعنويين الى القضاء الاداري بطلب اعدام اقرار اداري مخالف للقانون [1].

اجراءات التقاضي الإدارية: هي تلك الإجراءات التي تتصل بالتنظيم القضائي من خلال تحديد أنواع المحاكم وكيفية ترتيبها وتشكيلها واختصاصاتها [2].

القضاء الإداري: هو قضاء منفصل ومستقل يتخصص في الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الافراد من جهة والادارة من جهة أخرى [3].

سابعاً: الإطار النظري

تناول الباحث في هذه الدراسة الموضوعات المهمة المتعلقة بمدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع الى قانون أصول المرافعات المدنية، إذ قسم الباحث هذه الدراسة الى أربعة فصول رئيسة، ففي الفصل الأول تناول الباحث خلفية الدراسة وأهميتها وتشمل المقدمة ومشكلة الدراسة والهدف من الدراسة وأهميتها والأسئلة المتعلقة بها الموضوعية والزمانية والمكانية وكذلك تعريف أهم مصطلحات الدراسة والإطار النظري والدراسات السابقة والمنهجية، وأما في الفصل الثاني فقد تناول الباحث فيه ماهية الدعوى الإدارية وطبيعتها وخصائصها، وفي الفصل الثالث ناقش الباحث دور القاضي الإداري في الدعوى الإدارية، وفي الفصل الرابع تكلم الباحث عن مدى سريان قانون

---

(1) الطماوي، سليمان (2015)، القضاء الاداري راجعه ونقحه ابو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله و خليل، حسين ابراهيم، دار الفكر العربي، القاهرة، ص331.

(2) الحلو، ماجد راغب، (2010)، القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 252.

(3) عبدالوهاب، محمد رفعت (2007)، القضاء الاداري، ط1، دارالجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص106.

المرافعات المدنية على إجراءات الدعوى الإدارية، وأخيراً عرض الباحث النتائج التي توصل إليها والتوصيات والخاتمة المتعلقة بالدراسة.

ثامناً: الدراسات السابقة ذات الصلة

الخلايلة، محمد علي،(2013)، مظاهر استقلال إجراءات التقاضي الإداري عن إجراءات الدعوى المدنية وقد هدفت هذه الدراسة إلى إبراز أهم مظاهر استقلال إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية عن إجراءات الدعوى المدنية انطلاقاً من حقيقة اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون والتشريع المدني، وكان من نتائج هذه الدراسة أن القضاء الإداري الأردني لا يأخذ في كثير من الأَحيان بعين الاعتبار خصوصية واستقلال إجراءات التقاضي الإدارية بحكم تكوينه القانوني المشبع بفكر القانون المدني وقد أوصت الدراسة بضرورة الاسراع في إعادة تنظيم القضاء الإداري في الأردن على ضوء التعديلات الدستورية لعام 2011 والتي أوجدت درجات للتقاضي الإداري وضرورة إيجاد قضاة وإجراءات خاصة بالمنازعات الإدارية، وتتميز دراستي عنها بأن هذه الدراسة تبحث في مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية، إذ نبحث في جزئية عميقة عن دور القاضي الإداري في المنازعات الإدارية.

عبود، صعب ناجي، ومحمود، حسام علي، (2016) الآلية المتبعة من قبل القاضي الإداري في خلق القاعدة القضائية تبرز أهمية هذه الدراسة من كونها تشكل ركيزة أَساسية لضمان سير الإدارة العامة في عملها وذلك لأن القاضي الإداري قد يجد نفسه أمام الكثير من المنازعات التي لا يجد بصددها نصاً يحكم النزاع إذ يظهر دور القضاء الإداري في خلق القاعدة القضائية الملائمة التي تحكم هذا النزاع ومن نتائج هذه الدراسة هي قضائية القانون الإداري إذ يوصف بأنه قانون

قضائي نسبةً للدور الكبير الذي يؤديه القضاء في إخراج أبرز قواعده للوجود لاسيما وأن القانون الإداري نشأ في كنف مجلس الدولة الفرنسي ومن الأمور التي أسهمت في تطور القانون الإداري هي مرونة الأحكام التي تصدرها المحاكم الإدارية وهو السبب الذي جعل للقضاء الإداري دور في تطوير قواعده وإبراز دور القاضي الإداري الذي يتدخل في حالتين منها غياب النص التشريعي وغموض النص القانوني واوصت الدراسة بأن يتم التركيز على المبادئ العامة للقانون الإداري ولاسيما في العراق إذ لا يزال القضاء الإداري متأخراً كثيراً عن نظيريه الفرنسي والمصري ويوصف بأنه تطبيقي أكثر من كونه إنشائي وأوصت أيضاً بأن يكون هناك قضاء إداري متخصص من حيث تأهيل القضاة وتدريبهم وما يمكن أن يسهم به هذا من تعامل أفضل مع المبادئ العامة للقانون والاستفادة منها في الأحكام القضائية التي تكون الإدارة طرفاً فيها .

وتتميز دراستي بدراسة أبرز ما يتميز به القاضي الإداري إلا وهي استقلاليته عن القضاء المدني في الدعوى موضوعاً وإجراءات.

علي، قصير، ونادية، بونعاس، تفعيل دور القاضي الإداري في ظل قانون الاجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، العدد الحادي عشر ناقشت هذه الدراسة مدى تفعيل دور القاضي الإداري في ظل القانون الإجرائي الجزائري الجديد وذلك من خلال بيان العوامل المؤثرة في الدور الاجتهادي للقاضي الإداري ومظاهر تدعيم هذا الدور وبيان العوامل التي تعيق بروز هذا الدور وتوصلت الدراسة إلى نتائج منها: لتفعيل الدور الإيجابي للقاضي الإداري زوّد المشرع الجزائري القاضي الإداري بوسيلة مهمة لمواجهة رفض أحد الخصوم تقديم المذكرات المطلوبة وهي توجيه انذار للطرف المتقاعس عن تقديم المطلوب وكذلك استنتجت الدراسة بأن المشرع الجزائري من خلال القانون الإجرائي الجديد حاول تعزيز دور محافظ الدولة في القضاء الإداري حين تحدث عن

تقرير محافظ الدولة ووجوب تضمنه عرضاً للوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة وخوله إبداء ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل إغلاق باب المرافعة ومن توصيات هذه الدراسة أن يتبنى المشرع الجزائري ما وصل إليه مجلس الدولة من مواقف كالنص صراحة على أن الإقرار غير القضائي منتج لآثاره وصحيح في المنازعات الإدارية وضرورة تبني تكوين أولي أساسي للقضاة في التخصص الإداري ابتداءً من النجاح في المسابقات الاكاديمية التي تؤهلهم للدخول في هذا التخصص.

وتتميز دراستي بدراسة دور القاضي الإداري في المنازعات الإدارية وتوليه توجيه الاجراءات وقيادتها في الدعوى الإدارية بشكل كامل أو ما يعرف بالدور الإيجابي للقاضي الإداري.

بوعناني ميمونة (2017)، سلطات وصلاحيات القاضي الإداري اثناء النظر في الدعوى الإدارية طبقاً لقانون الاجراءات المدنية والإدارية، رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر هدفت هذه الدراسة إلى بيان الأسانيد والوسائل القانونية التي منحها المشرع الجزائري من خلال تطبيقه لمبدأي المشروعية وسيادة القانون ومعرفة الإجراءات القانونية التي وضعها قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08/ 09 في مجال حماية حقوق الأفراد وحرياتهم والسبل الكفيلة بحمايتها من ضمن اختصاص القاضي الإداري وتوصلت هذه الدراسة للنتائج التالية: الاعتراف للقاضي الإداري الجزائري الموضوعي والاستعجالي بسلطات واسعة في مواجهة الإدارة الممتنعة عن الامتثال لمبدأ المشروعية وفقاً لما أقره قانون 08/ 09 وعدم اعتماد المشرع الجزائري على مسألة تخصص القضاة في المجال الإداري بشكل مستقل عن تخصص القضاة في المجالات الأخرى أثَّر سلباً على مردود القضاء بافتقاره للاجتهاد والابتكار والوضوح في أحكامه وهذا على عكس ما وجدته الدراسة بالنسبة للقضاء الإداري الفرنسي وأوصت

الدراسة بضرورة تكريس القاضي الإداري الجزائري لكل السلطات التي منحها له قانون 08/ 09 والأثر الذي يحدثه في امتثال الجهات الإدارية لهذا القانون بما يدعم مبدأ المشروعية ودعم مشاركة القضاة في دورات تدريبية وندوات علمية للاطلاع على التطورات والمستجدات بما يخدم المنظومة التشريعية والقضائية في المجال الإداري.

وتتميز دراستي ببيان الاسانيد القانونية التي يلجأ إليها القاضي الإداري عند النظر في الدعوى الإدارية في كل من الأردن والعراق مقارنةً مع القاضي الإداري في مصر.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، (2008)، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، عابدين ناقشت هذه الدراسة إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية مقرونة بالإثبات في الدعاوى الإدارية لارتباطهما الإجرائي الكبير والواضح. وتتميز دراستي ببيان وتوضيح لإجراءات التقاضي الإدارية ودور القاضي الإداري في الدعوى الإدارية

عبدالهادي، سرمد رياض، (2010)، الأبعاد القانونية لدور القاضي الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق تناولت هذه الدراسة أهمية الرقابة القضائية التي يباشرها القاضي الإداري على أعمال الإدارة بوصفه جهة متخصصة تمارس رقابتها على القرارات الإدارية لتتمكن من إلغائها إن وجدتها غير مشروعة وقد تتسع سلطات القاضي الإداري لتشمل الملاءمة فيتمكن من تعديل القرار الإداري أو توجيه أوامر إلى الإدارة إن أهم ما يميز سلطة القاضي الإداري بأنها وإن كانت تراعي مبدأ المشروعية فيما يصدره من أحكام إلا إن ذلك لا يعني أن القاضي الإداري لا يملك بعداً أوسع لسلطاته، فلم تعد سلطته مقتصرة على التأكد من مشروعية أعمال الإدارة وإنما أصبحت له سلطة تقديرية في ممارسة العمل القضائي تكون الغاية من استعمالها إيجاد

نوع من التوازن بين حق الإدارة في امتلاك الوسائل الفعالة لتحقيق أهدافها المشروعة وبين حق الأفراد في الحماية من عسف الإدارة في استعمالها لتلك الوسائل وإلزامها حدود القانون.

وتتميز دراستي بدراسة أهم مظاهر هيمنة القاضي الإداري على إجراءات الدعوى الإدارية والدور الإيجابي الذي يتسم به في الدعوى الإدارية.

تاسعاً: منهجية الدراسة

اعتمدنا في هذه الدراسة على كل من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن فيما يتعلق بين التشريعات العراقية والأردنية مع والتشريعات المصرية بخصوص صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى أصول المرافعات المدنية.

المنهج الوصفي والتحليلي: ستعتمد الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي الذي يهدف الى وصف وبيان حقيقة مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع الى قانون أصول المرافعات المدنية عن طريق وصف وتحليل النصوص الإدارية والقانونية المتعلقة بموضوع الدراسة.

المنهج المقارن: وذلك بمقارنة التشريعات العراقية والأردنية مع التشريعات المصرية فيما يتعلق حول مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع إلى قانون أصول المرافعات المدنية.

الفصل الثاني
ماهية الدعوى الإدارية

تعد الدعوى الإدارية من أهم وسائل حماية مبدأ المشروعية وأنها ليست بمعنى الخصومة التي تنشأ بين طرفين، وأنها لا تتعلق بحقوق شخصية بالمعنى الدقيق، ولا تثير منازعة بين دائن ومدين، ولكنها دعوى موضوعية هدفها مخاصمة قرار إداري معيب والمطالبة بإلغائه من أجل حماية المراكز القانونية العامة وليس مخاصمة شخص مصدر القرار إذن فهي توصف بأنها دعوى القانون العام التي لا يجوز للأفراد التنازل مقدماً عن إقامتها، ولا يجوز للمشرع استبعادها حتى بنص صريح ولبيان ماهية الدعوى الإدارية سنقوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين، في المبحث الأول سنتناول مفهوم الدعوى الإدارية، وأما في المبحث الثاني فسنتناول أنواع الدعوى الإدارية وتميزها عن غيرها من الدعاوى.

المبحث الأول
مفهوم الدعوى الإدارية

لإعطاء فكرة واضحة عن مفهوم الدعوى الإدارية لابد من تعريف الدعوى بمفهومها العام ثم التطرق إلى تعريف الدعوى الإدارية وسماتها وبيان شروط قبولها وأنواعها لذا سنتناول هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب، يختص المطلب الأول بتعريف الدعوى الإدارية، وأما المطلب الثاني يختص بسمات الدعوى الإدارية، والمطلب الثالث يختص بشروط الدعوى الإدارية.

المطلب الأول
تعريف الدعوى الإدارية

الفرع الأول: الدعوى الإدارية

لابد لنا ابتداءً أن نتناول بشيء من التبيان مجموعة من التعريفات الفقهية التي وردت في تعريف الدعوى بمدلولها العام فقد ذهب اتجاه فقهي إلى تعريف الدعوى بأنها السلطة المخولة لكل شخص له حق يعترف القانون بوجوده في أن يطلب حماية القضاء لإقرار هذا الحق إذا جحد أو استرداده إذا سلب [1]، وعرفها آخر بأنها سلطة الالتجاء إلى القضاء للحصول على تقرير حق أو لحمايته [2].

أما الدعوى الإدارية فقد اختلف الفقهاء في تحديد المعيار والصياغة والأسلوب الذي يستندون إليه في تعريفها، وقد ظهرت تعريفات عديدة وكثيرة للدعوى الإدارية يمثل كل منها وجهة نظر مختلفة، فمن الفقهاء من اعتمد على المعيار الشكلي في تعريفه فربط الدعوى الإدارية بالجهة التي تنظرها وهي القضاء الإداري ومنهم من اعتمد على معيار طبيعة أَطراف الدعوى حيث يكون أحد الأطراف هو جهة الإدارة ومنهم من اعتمد معيار طبيعة الموضوع المتنازع عليه [3]، ولذلك سوف نقوم ببيان عدد من التعريفات للدعوى الإدارية والتي أوردها فقهاء القانون الإداري والماخذ عليها، ثم ننتهي إلى التعريف المختار.

---

(1) ابو يونس، محمد باهي، (2006)، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ص 10-11.

(2) بديوي، عبد العزيز خليل، (1998)، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى وأجراءاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، ص 53.

(3) الشهري، شاكر بن علي بن عبدالرحمن، (1431هـ)، الدعوى الإدارية (معناها، خصائصها، أنواعها)، مجلة العدل، العدد (47)، وزارة العدل، المملكة العربية السعودية، ص118.

فقد ذهب جانب من الفقه الى تعريفها بأنها حق الشخص سواء أكان طبيعياً أم معنوياً في أن يلجأ إلى القضاء يطالبه في خصومه بينه وبين الإدارة وذلك بقصد كفالة حماية مايدعيه من حق اعتدى عليه أو لإعادة الحال إلى ما كانت عليه أو التعويض عنه [1]، ويرى الباحث ان هذا التعريف قد أشار بشكل واضح لبعض أنواع الدعوى الإدارية وهي دعوى الإلغاء والمعبر عنها بإعادة الحال لما كانت عليه قبل الاعتداء ودعوى التعويض.

وتعرض هذا التعريف الى الانتقاد من جانب من الفقهاء إذ اشكلوا عليه اشارته الى إن الدعوى الإدارية حق شخصي في الالتجاء الى القضاء والقضاء جاء هنا بصفة عامة إذ لم تحدد الجهة القضائية المختصة للنظر في الدعوى الإدارية هل تكون القضاء العادي أم الإداري وكذلك حصره للدعوى الإدارية في كونها لحماية حق المعتدى عليه بإعادته لما كان عليه أو التعويض عنه، ولم يتطرق أو يشير الى الاعتراف به أو للجوانب الإجرائية والشكلية الواجب توفرها في الدعوى الإدارية[2].

وتبنى قسم آخر من الفقه تعريف الدعوى الإدارية بأنها الإجراءات القضائية التي تتخذ أمام القضاء الإداري للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية [3]، ويرى الباحث إن هذا التعريف قدد حدد بشكل واضح الجهة القضائية المختصة بالدعوى الإدارية ألا وهي القضاء الإداري وإن الدعوى الإدارية تحتوي على إجراءات قضائية أمام القضاء الإداري تهدف إلى المطالبة بأثر من الآثار التي وقعت نتيجة للارتباط مع الإدارة بعلاقة معينة، ولم يسلم هذا التعريف

---

(1) العطار، فؤاد، (1963)، القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص267.

(2) الشهري، شاكر بن علي بن عبدالرحمن، (1431هـ)، الدعوى الإدارية (معناها، خصائصها، أنواعها)، مصدر سابق، ص 119.

(3) وصفي، مصطفى كمال، (1978)، أصول إجراءات القضاء الإداري، الرياض، عالم الكتب، ص18.

كذلك من الانتقاد إذ اشكلو عليه بأنه لا يفرق بين الاجراءات القضائية وبين الدعوى رغم ان كلاً منهما يختلف عن الآخر وأنه لم يبين الخصائص المميزة للدعوى الإدارية والإجراءات التي تتضمنها [1].

وأمام هذه الاختلافات في تعريف الدعوى الإدارية بين الفقهاء يمكن الخروج بتعريف يشتمل على العناصر الرئيسة للدعوى الإدارية وهو أن الدعوى الإدارية " هي حق الشخص الطبيعي أو المعنوي ووسيلته النظامية في أن يلجأ للقضاء الإداري في المنازعة التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها، للمطالبة بالاعتراف بحق او حمايته نتيجة الإضرار به من قبل الإدارة لإزالة الضرر أو التعويض عنه في نطاق إجراءات نظامية خاصة لا تخضع لقواعد المرافعات المدنية إلا فيما لم يرد فيه نص نظامي ولا يتعارض مع طبيعتها " [2] ويرى الباحث أن هذا التعريف هو الاكثر توفيقاً في وضع تعريف مناسب للدعوى الإدارية إذ إنه يجمع بين اطراف الدعوى الإدارية والسلطة القضائية المختصة بها ومضمون هذه الدعوى وإجراءاتها.

المطلب الثاني
سمات الدعوى الإدارية

للدعوى الإدارية خصائص عديدة منها أن يكون أحد أطراف المنازعة الإدارية دائماً جهة إدارية مدعياً أو مدعى عليه، ومعنى ذلك أن أي شخص من أشخاص القانون العام تكون له مميزات السلطة العامة [3] وهذا بطبيعة الحال يختلف عن المنازعات المدنية إذ تتساوى فيها الاطراف من ناحية المراكز القانونية وليس من الضروري ان تكون أحد أطراف الدعوى جهة إدارية وبالتالي نجد

(1) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم (2017). المرافعات الإدارية، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ج1، ص 42.

(2) الشهري، شاكر بن علي بن عبد الرحمن، الدعوى الإدارية معناها خصائها– أنواعها، مرجع سابق، ص122.

(3) الغويري، احمد عودة، (1997)، القضاء الإداري الأردني، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، الأردن، ط1، ص170.

أن الدعوى الإدارية تمتاز بأن طرفيها غير متساوين في مراكزهما القانونية إذ إن أحد طرفي الدعوى الإدارية جهة إدارية وإن الجهات الإدارية أما أن تكون الدولة باعتبارها شخصاً من اشخاص القانون العام أو أن تكون أحد فروعها المركزية أو المحلية أو مؤسساتها العامة أو اشخاص القانون العام مع الإشارة الى أنه إذا كانت الإدارة طرفاً في الدعوى فهي تأخذ طرف المدعى عليه في أغلب الأحوال، ويعد هذا الأمر نتيجة حتميةً وذلك لاختصاصها وامتيازها في إصدار القرارات الإدارية التي تعد اعمالاً قانونية في اصلها فضلاً عن إمكانية تنفيذها بشكل مباشر من قبلها، ومن النتائج المترتبة على عدم التساوي في المراكز القانونية لطرفي الدعوى الإدارية تقلص سلطة القاضي الإداري في مواجهة الإدارة على العكس مع سلطاته أمام الأفراد في الدعاوى القضائية الأخرى [1]، وكذلك نجد أن الدعوى الإدارية تتميز من حيث الحق موضوع المنازعة فيكون موضوعها في الحقوق الإدارية أي الحقوق التي تنشأ عن علاقة بين الشخص العام من ناحية والشخص الخاص من ناحية أخرى [2]، أما في الدعاوى المدنية فيكون الحق موضوع الدعوى حقاً شخصياً ويكون ناشئاً عن علاقة قانونية بين فردين عاديين وتمتاز كذلك الدعوى الإدارية بان موضوع الدعوى الإدارية " الحق " لا يشترط فيمن يمارسة ان يكون صاحب حق شخصي حيث يكفي ان يكون صاحب مصلحة فقط أي أن يكون التصرف الإداري الذي رفعت الدعوى بشأنه قد أثر في مركزه القانوني وهذا بطبيعة الحال ناتج عن طبيعتها القانونية والتي تحمل طابعاً موضوعياً يتصل بمراكز أنشأها أو حددها القانون وهي قليلة التأثر بإرادة أطراف الدعوى أو ظروفهم الشخصية إذ أن الهدف أو الغاية المتوخاة منها بالدرجة الأولى هو حماية مبدأ المشروعية [3]،

---

(1) جمال الدين، سامي، (2005)، اجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 137.

(2) عبدالوهاب، محمد رفعت، (2005). القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 363.

(3) حلمي، محمود، (1977)، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2، ص 364.

وكذلك عدم إمكانية انتقال الدعوى الإدارية الى الغير كانتقالها الى ورثة رافع الدعوى الإدارية بعد وفاته إلا في حالة الدعاوى المالية في حين إن الدعاوى المدنية يمكن فيها إنتقال الدعوى الى ورثة المدعي بعد وفاته [1]، وإن الدعوى الإدارية تمتاز بكونها محصورة ومحددة أكثر من الدعاوى المدنية إذ إن القضاء الإداري يعرف كل من دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل ودعوى التفسير ودعوى العقاب والزجر، وهي دعاوى محددة ومسماة على سبيل الحصر، وان الغالب الأعم في هذه الدعاوى أنها تتعلق بمنازعات تخضع لأحكام القانون العام وقواعده بصورة عامة والقانون الإداري بشكل خاص [2].

المطلب الثالث

شروط الدعوى الإدارية

يقصد بشروط الدعوى الإدارية تلك الشروط التي لابد من توافرها حتى تكون الدعوى مقبولة أمام القضاء [3] أي هي الشروط التي يجب ان تتوفر سلفاً في الدعوى حتى ينتقل القاضي إلى بحث الموضوع، بمعنى فحص مشروعة القرار المطعون فيه بإلغائه أو إبطاله حال مخالفته للقواعد القانونية النافذة [4]، وهذه الشروط هي شروط تتعلق برافع دعوى الإلغاء، وشروط تتعلق بالقرار محل الطعن، وشروط تتعلق بتظلم صاحب الشأن، وشروط تتعلق بميعاد رفع الدعوى، وشرط عدم

(1) الأخرس، محمد نشأت (2012)، شرح قانون اصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص22.

(2) السيد اسماعيل، خميس (1987)، قضاء مجلس الدولة وصيغ اجراءات الدعوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ط2، ص20.

(3) الطماوي، سليمان (2015)، القضاء الإداري، راجعه ونقحه ابو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله وخليل، حسين ابراهيم، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 320.

(4) شيحا، ابراهيم عبدالعزيز (2006)، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 313.

الاذعان، وشروط تتعلق بانعدام طريق الطعن الموازي، وان غياب أحد هذه الشروط يرتب على القضاء عدم قبول الدعوى وسنتناول هذه الشروط على النحو الاتي:

الفرع الأول: شروط تتعلق بشخص المستدعي

يتعين لقبول دعوى الإلغاء شكلاً ان تتوافر في المستدعي العديد من الشروط الشكلية بحيث يؤدي تخلف أي منها إلى رد الدعوى شكلاً وهي كالتالي:

أولاً: الأهلية

يشترط في الطاعن أن يكون أهلاً للتقاضي، فاذا لم يكن أهلاً لمباشرة الدعوى بنفسه لنقص في أهليته، تعين على القاضي رد الدعوى إذ إن صاحب الصفة بأقامتها في هذه الحالة نائبه أو وصيه ويتعين على هذا الأخير أن يبرز الوثائق القانونية التي تثبت أنه يتصرف نيابةً عن صاحب المصلحة فاقد الأهلية أو ناقصها قبل مباشرة الدعوى، وقد حددّ المشرع العراقي في المادة 46 من القانون المدني العراقي سن الرشد بإتمام ثماني عشرة سنة ميلادية [1] وكذلك فعل المشرع الأردني إذ نص في المادة 43 الفقرة 2 من القانون المدني الأردني على أن سن الرشد هي ثماني عشرة سنة شمسية كاملة، وإذا كان الطاعن في القرار الإداري جهة أدارية فينصرف عندئذ مفهوم الاهلية الى معنى الاختصاص، ويتولى رفع دعوى تجاوز حدود سلطة الشخص المعنوي الذي يتبع له المرفق العام صاحب المصلحة وبطبيعة الحال تحدد القوانين واللوائح السلطة المختصة التي يكون لها حق التقاضي باسم الجهة الإدارية [2].

(1) راضي، مازن ليلو (2017)، أصول القضاء الإداري، دار المسلة، بغداد، ط 4، ص 198.

(2) المصدر السابق نفسه، ص198.

ثانياّ: شرط المصلحة

يعد وجود مصلحة لرافع الدعوى من الشروط الأساسية لقبول دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة وذلك طبقاً لقاعدة "لا دعوى بدون مصلحة" [1]، إذ يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري أن يكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية في رفعها وإلا حكم القاضي الإداري بعدم قبولها وذلك ما نصت عليه صراحةً المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 "لا تقبل الطلبات الاتية أ:- الطلبات المقدمة من اشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية" [2]، وفي العراق اشارت المادة " 7 / رابعاّ " من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 إلى وجوب وجود شرط المصلحة لقبول الدعوى وذلك بقولها " تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة وممكنة " [3]، أما في الأردن فقد اشترط المشرع الأردني في المادة 5 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وجود مصلحة للمدعي كشرط لقبول دعوى الإلغاء فقد نصت الفقره (هـ) من المادة المذكورة على "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية"، وأستناداً لما تقدم فقد قضت محكمة القضاء الإداري في العراق برد الدعوى شكلاّ لعدم وجود مصلحة لرافعها وذلك في حكمها الصادر بتاريخ 2006/7/11 والذي جاء فيه " أن توصيات اللجنة الصادرة بتاريخ 2006/7/5 لم تتضمن

---

(1) الزهيري، رياض عبد عيسى، (2013)، دعوى إلغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي المقارن، مكتبة السيبان، بغداد، ط 1، ص 71.

(2) رفعت عبد الوهاب، محمد، (2005)، القضاء الإداري قضاء الإلغاء قضاء التعويض، منشورات دار الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1، ص38.

(3) مهدي، غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، (2020)، القضاء الإداري، مكتبة دار السلام القانونية، النجف، ط 4، ص223.

أي أجراء أو قرار أو توصية ضد ألمدعي مما يجعل دعوى المدعي خالية من المصلحة المعلومة الحالة والممكنة " [1].

وكذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكم لها بتاريخ 15 / 7 / 2020 بأنه " نجد من خلال محاضر الدعوى لدى المحكمة الإدارية أن وكيل الطاعن قد أثبت على محضر الدعوى أنه قد تم انهاء خدمات موكله "الطاعن " وهو ما ذكره أيضاّ وكيل المستدعي ضدهما وحيث ان المصلحة مناط الدعوى وحيث أنه وسنداّ لأحكام المادة الخامسة فقرة 5 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 التي نصت على "لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية" وحيث ان الفقه والقضاء قد استقروا على أنه يجب توافر شرط المصلحة أن يكون رافع الدعوى في وضع قانوني خاص بالنسبة للقرار المشكو منه وأن من شأن هذا القرار أن يؤثر تأثيراّ مباشراّ في مصلحته الشخصية وأن تبقى هذه المصلحة قائمة ما بقيت الدعوى ولحين فصلها نهائياّ وتؤثر في مركزه القانوني، وحيث انه قد تم الاستغناء عن خدمات الطاعن اثناء سير هذه الدعوى فلم يعد له علاقة تنظيمية مع الجهة التي اصدرت القرار المشكو منه بحقه، وبالتالي لم تعد له مصلحة من متابعة هذه الدعوى الامر الذي يتعين معه رد هذه الدعوى شكلاً" [2].

ولا بد لنا عند الحديث عن هذه الشرورط من بيان شروط وأنواع المصلحة في دعوى الإلغاء وعلى النحو التالي:

يشترط في المصلحة اللازمة لقبول دعوى الإلغاء وغيرها من الدعاوى الادارية الاخرى أمران هما:

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العراقية ذي العدد 117 / قضاء اداري/ 2006 في 11 / 7 / 2006، قرارات وفتاوى مجلس الدولة لعام 2006، وزارة العدل، ص 447، اشار اليه مهدي، غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، (2020)، القضاء الإداري، ص 232.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية رقم 170/ 2020 في 15/ 7/ 2020، اشار إليه موقع قسطاس.

أولاً: أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة: يجب أن يكون للطاعن مصلحة في إلغاء القرار، ويجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة [1] ويقصد بالمصلحة الشخصية أن تكون خاصة بالمدعى تجعله مميزاً عن سائر الأفراد وغير مندمجة بالمصلحة العامة التي أقام القانون ممثلين عنها فلا تقبل الدعوى من غير صاحب مصلحة شخصية مهما كانت صلته بصاحب المصلحة[2].

وأن هذه المصلحة الشخصية والمباشرة تكون على أنواع وهي:

أ- **المصلحة المادية والمصلحة الأدبية:** لقد استقر القضاء الإداري على أنه يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن تكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة سواء أكانت مصلحة مادية أم مصلحة أدبية فلا فرق بين المصلحتين المادية والأدبية لقبول دعوى الإلغاء [3].

ب-**المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة:** المصلحة المحققة أو المؤكدة ومعناها حتمية الفائدة المادية أو المعنوية التي تعود على رافع الدعوى عند الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه [4]، أما المصلحة المحتملة فالمقصود بها المصلحة التي من شأنها أن تهيئة الفرصة لجلب نفع أو دفع ضرر من دون أن يكون ذلك مؤكداً. [5]

ثانياً: توافر المصلحة وقت رفع الدعوى

يشترط توافر المصلحة وقت رفع الدعوى وإلاّ حكم بعدم قبولها وهذا شرط لا خلاف فيه [6] أما فيما يتعلق بوجوب استمرار المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى صدور الحكم فيها كما هو الحال

---

(1) احمد، نجيب خلف وكاظم، محمد علي جواد، (2013)، القضاء الإداري بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم 17 لسنة 2013، ط3، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ص134.

(2) العبيدي، عواد حسين ياسين، (2020)، اصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، دار السنهوري، بيروت، ط3، ص168.

(3) الحلو، ماجد راغب، (2004)، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 70.

(4) مهدي، غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، القضاء الإداري، (2020)، مرجع سابق، ص227.

(5) الحلو، ماجد راغب، (2004)، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص71.

(6) راضي، مازن ليلو، (2017)، أصول القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 206.

في القضاء العادي فهو محل خلاف فقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على الاتفاق بقيام المصلحة وقت الدعوى من دون اشتراط استمرارها لحين الفصل فيها وذلك استناداً الى إن دعوى الإلغاء تهدف للمحافظة على مبدأ المشروعية [1]، أما مجلس الدولة المصري فقد تضاربت أحكامه في هذا المجال، فسار في عدد من الأحكام اتجاه مجلس الدولة الفرنسي وفي أحكام أخرى اتخذ اتجاهاً مغايراً لمجلس الدولة الفرنسي إذ إنه يتطلب ضرورة استمرار شرط المصلحة ما بقيت الدعوى قائمة لكونها شرط مباشرة الدعوى واساس قبولها [2]، أما مجلس الدولة العراقي فقد ذهب إلى النقيض من مجلس الدولة الفرنسي فقد رفض مجلس الانضباط العام "محكمة قضاء الموظفين" قبول الاستمرار بنظر الدعوى لزوال المصلحة التي تم قبول الدعوى بموجبها وذلك لانتفاء السبب[3]، أما في الأردن فقد استقرت اجتهادات المحكمة الإدارية على ضرورة استمرار المصلحة في دعوى الإلغاء من لحظة رفع الدعوى إلى حين الفصل في الحكم، أي انه يتعين توافر المصلحة في جميع مراحل الدعوى [4] إذ قضت المحكمة الإدارية في حكم لها بهذا الشأن بأنه "يشترط لقبول دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحكمة الإدارية توافر المصلحة الشخصية المباشرة واستمرارها ابتداءً من اقامتها وحتى صدور الحكم فيها ويشترط لقيامها أن يكون من شأن القرار المطعون فيه قد الحق ضرراً بالمركز القانوني للطاعن وتعتبر الدعوى منتهية وغير ذات موضوع لعدم استمرار المصلحة" [5].

(1) الحلو، ماجد راغب، (2004)، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص 72 – 73.

(2) العبيدي، عواد حسين ياسين، (2020)، اصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص173.

(3) قرار مجلس الانضباط العام رقم 2005/69 الصادر بتاريخ 2005/2/28.

(4) الخلايلة، محمد علي، (2020)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص 168.

(5) حكم المحكمة الإدارية رقم 379 / 2016 بتاريخ 29 / 3 /2017، اشار اليه موقع قسطاس.

ثالثاً: الصفة

الصفة هي العلاقة القانونية التي تربط شخص معين من جهة والحق أو المركز القانوني من جهة أخرى وبصفة عامة تثبت الصفة بمجرد إثبات الحق وحصول الاعتداء عليه، فيكون لصاحب الحق المعتدى عليه صفة في مقاضاة المعتدي، واستناداً الى ذلك فان المقصود بهذا الشرط أن يكون الطاعن أو المدعي في الدعوى في وضعية ملائمة تسمح بمباشرة الدعوى أي بمعنى أن يكون ذا مركز قانوني سليم يخوله إمكانية التوجه للقاضي الإداري، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة في حكم لها " لما كانت دعوى الإلغاء حتى تقبل يجب تقدم من ذي صفة وإذا لم يرفع صاحب الصفة تلك الدعوى فان الخصومة لا تنعقد " [1]، ونظراً لكون دعوى الإلغاء من مميزاتها أنها دعوى موضوعية عينية تستهدف إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة فان غالبية الفقه يذهب إلى إدماج المصلحة مع الصفة فقد نحى الفقه المصري مع هذا الاتجاه إذ ذهبوا الى القول بإن مدلول المصلحة يترادف مع مدلول الصفة، أو يندمجان في طلبات إلغاء القرارات الإدارية [2] ولكن هناك حالات معينة يتأكد خلالها الفصل ما بين الصفة والمصلحة فالحالة الاولى عندما يكون الفرد صاحب المصلحة غير مؤهل لمباشرتها أمام القضاء كما لو كان ناقصاً الأهلية وفي هذه الحالة يكون صاحب المصلحة غير صاحب الصفة الذي هو الولي أو النائب القانوني عنه. وأما الحالة الثانية عندما يكون صاحب المصلحة في إقامة الدعوى هيئة

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم 360 / 2013 بتاريخ 14 / 11 /2013، أشار إليه الخلايلة، محمد علي، 2020، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 168.

(2) عثمان، عثمان ياسين، (2011)، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، ص 112.

خاصة أو هيئة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية إذ تتميز المصلحة التي تكون أحد هذه الهيئات عن الصفة التي تكون لمن يحدده القانون في التقاضي نيابه عنها [1].

الفرع الثاني: شروط تتعلق بالقرار محل الطعن

يشترط في القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أن يكون عملاً قانونياً إدارياً نهائي ومؤثراً، وأن يكون صادراً من سلطة إدارية وطنية، ويتبع ذلك عدم جواز الطعن بالإلغاء في الأعمال التي لا تتوفر فيها هذه الشروط مثل الأعمال المادية أو المنشورات والأوامر التنظيمية الداخلية للإدارة، وكذلك القرار الإداري الصادر من جهة إدارية تتبع دولة اجنبية فكل هذه الأعمال لا تترتب آثار قانونية لفحص مشروعيتها، [2] ويشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء ما يلي:

أ – أن يكون القرار الإداري محل الطعن عملاً قانونياً:

تعرف الاعمال القانونية للإدارة بأنها الأعمال التي تستهدف الإدارة من وراء القيام بها احداث آثار قانونية، بخلاف الأعمال المادية للإدارة التي لا تستهدف من وراء القيام بها ترتيب أي أثر ثانوني، ويختلف العمل القانوني الصادر من جانب الإدارة عن العمل المادي في أن محل العمل المادي يكون دائماً واقعة مادية أو اجراءً مثبتاً لها دون أن يقصد منه احداث اثار قانونية معينة ومن أمثلة الاعمال المادية الصادرة عن الإدارة الاعمال الفنية التي يقوم بها رجال الإدارة بحكم وظائفهم كالمهندسين والأطباء، وكذلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة تنفيذاً للأوامر والقرارات الإدارية كالقبض على شخص ما أو هدم منزل ايل للسقوط. [3]

---

(1) الغويري، احمد عوده، (1997)، القضاء الإداري الأردني قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مرجع سابق، ص154.

(2) العاني، وسام صبار، (2013)، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري , بغداد، ط1، ص 181.

(3) القبيلات، حمدي سليمان، (2018)، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ط2، ص 202.

ب– ان يكون القرار الإداري صادراً عن الإدارة بوصفها صاحبة سلطة بمقتضى القوانين

يشترط أن تكون السلطة الملزمة التي عبرت الإدارة عنها بإرادتها المنفردة مستندة إلى القوانين والأنظمة التي منحتها هذه السلطة وأن التعبير عن هذه الإرادة قد يكون صريحاً بالكتابة أو بالقول وغالباً ما يكون التعبير بالكتابة وبالإمكان كذلك أن يكون التعبير عن الإرادة ضمنياً إذ يستفاد من سكوت الإدارة على ذلك ومن أمثلتها رفض الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من30 يوماً من دون صدور قرار صريح بذلك سواء بقبولها أو رفضها [1].

ج – ان يكون القرار نهائياً

يشترط في القرار الإداري ليكون محلاً لدعوى الإلغاء أن يكون قراراً إدارياً نهائياً مؤثراً، والمقصود بنهائية القرار أن يكون القرار قابلاً للتنفيذ بدون حاجة الى إجراء لاحق [2]، أي عدم خضوع القرار الصادر من الإدارة لتصديق جهة اخرى بمعنى ان القرار قد استنفد جميع المراحل التحضيرية اللازمة لإصداره وصدر من السلطة التي تمتلك البت في امره نهائيا من دون أن يكون لازماً لنفاذه وجوب عرضه على سلطة أعلى لاعتماده أو التصديق عليه [3].

د – ان يرتب القرار اثاراً قانونية معينة

ويشترط في القرار الإداري أن يكون مؤثراً ويقصد بالقرار الإداري المؤثر هو القرار الإداري الذي يحدث تغييراً في المركز القانوني للطاعن أي إنه يلحق به أذى بالمعنى الواسع، فالقرار المؤثر هو الذي يولد اثاراً قانونية تنال من المركز القانوني للطاعن اما بالإلغاء أو التعديل أو الانشاء، فاذا كان قرار الإدارة ليس من شأنه أن يحدث أثراً قانونياً فأنه لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء

---

(1) القبيلات، حمدي سليمان، (2018)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص208.

(2) الحلو، ماجد راغب، (2004)، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص44.

(3) راضي، مازن ليلو، (2017)، أصول القضاء الإداري مرجع سابق، ص195 – 196.

كإجراءات التنظيم الداخلي وبيانات الاستعلامات وردود الإدارة على الاستفسارات الموجهة اليها وكذلك التحقيقات والأعمال التحضيرية التي تجري تمهيداً لإصدار القرارات الإدارية [1].

هـ– ان يكون القرار الإداري صادراً عن سلطة إدارية وطنية

يجب ان يصدر القرار الإداري محل طعن عن سلطة إدارية وطنية، إذ إن السلطة الإدارية هي الجهة المختصة قانونياً باصدار القرارات الإدارية والتابعة للسلطة التنفيذية سواء أكانت مركزية أم غير مركزية، محلية كانت أو مرفقية وعليه تخرج أعمال السلطتين التشريعية والقضائية من رقابة القضاء الإداري استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات أي لا يمكن الطعن بهما بدعوى الإلغاء [2].

ز – أن يكون القرار الإداري صادراً بالإرادة المنفردة للإدارة

يجب ان يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها، وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق ارادتين، وليس بالضرورة أن يكون القرار الإداري صادراً من فرد واحد في الإدارة، فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعمل لحساب جهة إدارية واحدة [3].

الفرع الثالث: الشرط المتعلق بالتظلم الوجوبي لصاحب الشأن

يعد التظلم الإداري وسيلة من أحد الوسائل التي يمنحها المشرع للأفراد للمطالبة بعدول الإدارة عن قرار اتخذته بحقهم، والتظلم أمام الإدارة هو طلب يقدمه الطاعن الى الإدارة سواء أكانت مصدرة القرار أو سلطتها الرئاسية، يروم فيه إلغاء الإدارة لقرارها أو سحبه أو تعديله لمخالفته مبدأ المشروعية، وأن التظلم أمام الإدارة مفيد للإدارة وللمتظلم وللقضاء إذ انه يلفت نظر الإدارة إلى

(1) مهدي، غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 219.

(2) الحلو، ماجد راغب، (2004)، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص44.

(3) أمين، محمد سعيد حسين،(1997)، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، ص 521.

أوجه مخالفة قراراتها للقانون مما يحملها على مراجعة نفسها والعدول عن قرارها وبالتالي يجنبها الاحراج عند إلغاء قرارها من جانب القضاء، وأنه يجنب المتظلم اللجوء إلى طريق القضاء المحفوف بالمصاعب، كما أنه يخفف عن القضاء العبء بتقليل أعداد الدعاوى المعروضه أمامه[1].

ويقسم التظلم الإداري من ناحية اشتراط المشرع له كإجراء تمهيدي لدعوى الإلغاء الى تظلم جوازي وآخر وجوبي فالتظلم الجوازي معناه منح الطاعن حرية الاختيار في التظلم أمام الإدارة أو اللجوء للقضاء [2]، وأما التظلم الوجوبي فمعناه إلزام الطاعن بالتظلم أمام الإدارة قبل اللجوء للقضاء وفي حالة عدم تظلمه أمام الإدارة فان المحكمة تقضي برد الدعوى شكلاً، ولم يشترط المشرع المصري التظلم الوجوبي أمام الإدارة لقبول دعوى الإلغاء وقد استثنى من هذه القاعدة العامة دعاوى الموظفين المتعلقة بالتعيين والترقية والعلاوات والإحالة الى المعاش حيث اشترط التظلم مقدماً أمام الإدارة وذلك حسب ما نصت عليه المادة "12" من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، وفي العراق اشترط المشرع في الفقرة سابعاً من المادة "7" من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 التظلم أمام الإدارة لرفع دعوى الإلغاء وذلك خلال "30" ثلاثين يوما من تاريخ تبلغه بالامر أو القرار الإداري المطعون فيه وعلى هذه الجهة ان تبت في التظلم خلال "30" يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها. [3]

أما في الأردن فكان المشرع الأردني واضحاً في أن التظلم الوجوبي وليس الجوازي هو الذي يعد شرطاً لقبول دعوى الإلغاء فبعد أن تناولت الفقرة "جـ" من المادة "8" من قانون القضاء الإداري

(1) مهدي، غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 211.

(2) بوضياف، عمار، (2011)، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، ص 128.

(3) مهدي، غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 212.

الأردني رقم 27 لسنة 2014 موضوع التظلم الجوازي بقولها "إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن في هذا القرار خلال المدد المنصوص عليها في الفقرة " أ " من هذه المادة، ويجوز الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم التظلم وفقاً للمواعيد والإجراءات المحددة في ذلك التشريع وذلك خلال المواعيد المنصوص عليها في هذه المادة" جاءت الفقرة " د" من المادة المذكورة نفسها لتعطي حكماً مختلفاً للتظلم الوجوبي بقولها "إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة" وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم حديث لها برد الدعوى التي تقدم بها موظف في وزارة الخارجية للطعن بقرار الوزير بالاستغناء عن خدماته مع نهاية فترة التجربة والذي كان قد تقدم بتظلم من هذا القرار خلال المدة المحددة للتظلم وفقاً لاحكام المادة 166 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020، إذ خلصت المحكمة بالنتيجة إلى أن "حق المستدعي بالطعن ينتقل الى القرار الصادر بنتيجة التظلم سواء أكان صريحاً أو ضمنياً كون هذا القرار هو الذي أثر في المركز القانوني للمستدعي وعليه فان القرار الصادر قبل التظلم يكون والحالة هذه غير قابل للطعن امام محكمتنا ويتعين رد دعوى المستدعي شكلا". [1]

وحتى يقوم التظلم بدوره يجب أن تتوفر فيه شروط معينة هي:

1- أن يقدم التظلم من صاحب الشأن الذي أثر القرار المتظلم منه في مركزه القانوني أو من نائبه القانوني إذا كان ناقص الأهلية.

(1) حكم المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم (2018/191) بتاريخ 11/ 7 / 2018، اشار اليه موقع قسطاس.

2- أن يوجه التظلم الى متخذ القرار نفسه وهو ما يعرف بالتظلم الولائي أو يوجه إلى رئيس متخذ القرار وهو ما يدعى بالتظلم الرئاسي.

3- أن يكون التظلم من القرار مجدياً، أي أن يكون في وسع الإدارة المقدم إليها التظلم تعديل القرار أو إلغائه أو سحبه.

4- أن يقع التظلم على قرار إداري نهائي صدر فعلاً، فلا يجوز التظلم من الأعمال التحضيرية التي تسبق إصدار القرار أو من قرار إداري غير نهائي.

5- أن يكون التظلم واضحاً ودالاً على القرار المطعون فيه وأن يبين مقدماً أنه يرغب في إلغاء أو سحب أو تعديل القرار المتظلم منه وبيان أوجه القصور التي تلحق هذا القرار. [1]

الفرع الرابع: الشرط المتعلق بميعاد رفع الدعوى

لقد اجمع الفقه والقضاء على اخضاع دعوى الإلغاء لميعاد محدد وفق القانون، ولا يجوز بعد انتهاء هذا الأجل قبول دعوى الإلغاء من جانب القضاء، والهدف من هذا واضح ويتمثل في الحرص على استقرار الأوضاع القانونية على مستوى الإدارة، فالمشرع قيد رافع دعوى الإلغاء بأجل معين لا بد من احترامه والإلتزام به حتى يتسنى له رفع دعوى الإلغاء، وإلا حكم القاضي بعدم قبول دعواه شكلاً، ويعد احترام شرط الميعاد في دعوى تجاوز السلطة من النظام العام الذي يثيره القاضي من تلقاء نفسه من دون أن يتوقف ذلك على طلب أحد الخصوم، ولا يجوز لأطراف الدعوى الاتفاق على مخالفة هذا الأجل. [2]

---

(1) راضي، مازن ليلو (2017). أصول القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 201.

(2) عبدالله، عبد الغني بسيوني، (2006)، القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ط 3، ص320.

وقد اختلفت التشريعات في تحديد مدة الطعن في دعوى الإلغاء فقد حددها المشرع المصري بـ 60 يوماً تبدأ من تأريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو اعلان صاحب الشأن. [1]

وفي العراق فقد اشترط المشرع قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال 30 يوماً من تأريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه، وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال 30 يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها، وعند عدم في التظلم او رفضه من الجهة الإدارية المختصة على المتظلم أن يقدم طعنه إلى محكمة القضاء الإداري خلال 60 يوماً تبدأ من تأريخ رفض التظلم الإداري حقيقةً أو حكماً. [2]

أما عند أقامة الدعوى أمام محكمة قضاء الموظفين فينبغي التمييز بين حالتين:

الأولى: إذا كانت الدعوى انضباطية فيقدم الطعن خلال 30 يوماً من تأريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقةً أو حكماً. [3]

الثانية: إذا كانت الدعوى متعلقة بالحقوق الوظيفية للموظف فان الطعن يقدم خلال 30 يوماً من تاريخ تبليغ الموظف بالأمر المعترض عليه إذا كان داخل العراق و60 يوماً إذا كان خارجه. [4]

أما في الأردن فقد حدد ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة خلال 60 يوماً من اليوم التالي لتأريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى بما

---

(1) أنظر قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، المادة 24.

(2) أنظر قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017، المادة "7 / سابعاً / أ".

(3) أنظر قانون أنظباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991 المعدل، المادة "15/ ثالثاً".

(4) أنظر قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 المعدل، المادة "59 /3".

في ذلك الوسائل الالكترونية وذلك حسب ما نصت عليه المادة "8/أ" من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 [1].

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على عدّ شرط الميعاد من النظام العام [2] ويترتب على ذلك أنه بإمكان الإدارة إثارته أمام المحكمة في أية مرحلة تكون عليها الدعوى، وللقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه إن لم تدفع به الإدارة ويعد باطلاً كل اتفاق بين المدعي والإدارة على خلافه [3]، هذا ويترتب على فوات الميعاد نتيجتان الأولى سقوط حق المدعي بالطعن، والثانية إكتساب القرار الإداري حصانة قانونية من رقابة الإلغاء حتى لو كان مخالفاً للقانون [4]، ومن الجدير بالذكر أن سقوط حق المدعي بالطعن أمام القضاء الإداري لا يمنع من مراجعة المحاكم النظامية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن القرار المخالف للقانون. [5]

البند الأول: الاستثناءات على شرط الميعاد

الأصل هو أن فوات ميعاد دعوى الإلغاء من دون الطعن يؤدي إلى سقوط الحق في إقامة الدعوى وإلى تحصين القرار غير المطعون فيه وأن كان مخالفاً للقانون، وهذا الأصل يسري على

---

(1) أنظر قانون القضاء الإداري الأردني، المادة 8/ أ منه والتي نصت على "مع مراعاة ما ورد في أي قانون آخر وأحكام الفقرتين (ج) و(د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية باستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الالكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة".

(2) أبو العثم، فهد عبدالكريم (2006)، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص276.

(3) وفي ذلك جاءت الاحكام الصادرة عن مجلس الدولة في العراق واضحة وصريحة إذ قضت الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة بصفتها التميزية في 2006/8/28 بأن المدد القانونية المحددة للأعتراض على الاحكام من النظام العام وان تجاوزها وعدم مراعاتها يوجب رد الدعوى شكلاً.

(4) مهدي، غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، القضاء الإداري، (2020)، مرجع سابق، ص 233.

(5) البرزنجي، عصام عبد الوهاب، (1990)، القضاء الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد، ص122.

جميع القرارات الإدارية ألا أن ثمة أحوال استثنائية يبقى فيها حق إقامة الدعوى للمدعي قائماً ولا يتحصن فيها القرار الإداري من الطعن رغم فوات الميعاد وهذه الأحوال هي:

1- **القرارات الإدارية المعدومة:** القرار الإداري المعدوم هو قرار شابه عيب مفرط في الجسامة الى حد يجرده من صفته كقرار إداري، وينزل به إلى مرتبة العمل المادي لذا يمكن الطعن به في أي وقت من دون التقيد بمدد الطعن وقد نصت المادة " 8 / و" من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 على إنه " تقبل دعوى الطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد " حيث أن القانون لا يوفر الحماية القانونية للقرارات المنعدمة على غرار حمايته للقرارات الإدارية المعيبة، ومثاله أن تصدر الإدارة قراراً يدخل ضمن صلاحيات البرلمان أو القضاء. [1]

2- **القرارات الإدارية المستمرة والسلبية:** القرارات الإدارية المستمرة هي تلك القرارات التي تستمر في إنتاج أثارها القانونية لمدة زمنية غير محددة، فهي لا ترتب أثرها دفعة واحدة كما هو الحال في قرار المنع من السفر فهي تظل قائمة بحق الأشخاص المعنيين ويحق لهم الطعن فيها عند كل مرة يطلب صاحب العلاقة السماح له بالسفر وترفض الإدارة ذلك [2]، أما القرارات الإدارية السلبية فهي أمتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه قانوناً إذ ينتج ما يعرف بالقرار الإداري السلبي، وبما أن حالة الامتناع كلما رفضت الإدارة اتخاذ القرار صراحةً أو ضمناً تبقى مخالفة المشروعية قائمة لذا يمكن الطعن به في أي وقت من دون التقيد بمدد الطعن. [3]

---

(1) الشوبكي، عمر محمد، (2011)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 4، ص 226.

(2) أسحاق، ممدوح مجيد، (2010)، قواعد المنع من السفر، المكتبة التوفيقية، مصر، ص257.

(3) الطماوي، سليمان محمد، (1984)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 5، ص678.

3- **القرارات الصادرة إستناداً لصلاحية مقيدة:** أن القرار الصادر بناءً على سلطة مقيدة يعد تطبيقاً لحكم القانون أو مجرد تنفيذ له ومن ثم فان الطعن به لا يتقيد بميعاد ويقصد بالصلاحية المقيدة تلك الحالة التي يتعين فيها على الإدارة اتخاذ قرار إداري من دون ان يكون لها دور في التقدير أو التأثير على مضمون هذا القرار فهي ملزمة بممارسة صلاحيتها واتخاذ قراراتها على النحو والشكل الذي حدده القانون [1]، ومن تطبيقات هذه الفكرة في القضاء المقارن ما قضت به محكمة القضاء الإداري في مصر من أن " مناط التفرقة بين القرارات الإدارية التي تتحصن بفوات مواعيد السحب أو الإلغاء وتلك التي لا تتحصن بفوات المواعيد المذكورة هي أن القرارات الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تقبل السحب دون التقيد بمواعيد السحب متى كانت معيبة وتفقد جهة الإدارة سلطتها التقديرية في ملائمة اصدارها على نحو معين وان مجرد توافر شروط معينة أو قيام حالة واقعية أو قانونية محددة يوجب عليها النزول لحكم المشرع، فتتخذ القرار الذي فرضه عليها فإذا جاء قرارها مخالفاً لهذه الأحكام المفروضة وتنبهت الى ذلك وجب عليها سحبه من دون التقيد بمواعيد السحب وذلك لأن القرار الصادر استناداً الى سلطة مقيدة لا يكتسب حصانة بفوات مواعيد السحب لأنه مجرد تنفيذ " [2]، وقد ذهب القضاء الإداري الأردني في الاتجاه نفسه حيث قضى بأن للإدارة الحق في سحب قرارها المخالف للقانون أو إلغائه في أي وقت عند ممارستها سلطتها المقيدة وذلك لأن تصرفات الإدارة الصادرة بناءً على سلطة مقيدة تكون

---

(1) الخلايلة، محمد علي (2020). مصدر سابق، ص 193.

(2) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم " 174 – 188 / 11 ق" أشار اليه عكاشة، حمدي، 1997، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 1001.

مشروطة بقانونية هذه التصرفات وإذا ما تبين لها ان تصرفها كان خاطئاً أو مخالفاً للقانون جاز لها سحبه أو إلغائه من دون التقيد بميعاد. [1]

4- **القرارات الكاشفة:** ويعد هذا التقسيم فقهي حيث اعتبرها جانب من الفقه من قبيل القرارات الإدارية، إلا إن أحكام القضاء الاداري اعتبرتها مجرد احكام تنفيذية لا تقبل الطعن فيها إلا في حال عبرت الإدارة عن ارادتها فإنها عند ذلك تدخل في حكم القرارات المنشئة [2]، ومثال هذا النوع من القرارات القرار الصادر بالترفيع الوجوبي، وقرار الإحالة الوجوبية الى التقاعد، وقرار عزل الموظف الذي يدان بحكم قطعي بارتكاب جناية أو جنحة مخلة بالشرف.

الفرع الخامس: شرط عدم الإذعان للقرار الإداري

يقصد بالإذعان صدور موافقة ورضا من صاحب المصلحة على القرار الإداري المعيب الذي مس مصلحته سواء كانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية، فإذا ما أراد صاحب المصلحة أن يرجع عن قبوله للقرار الإداري ويرفع دعوى إلغاء لهذا القرار فإن المحكمة ترفض قبول الدعوى حتى لو رفعت الدعوى أثناء سريان مدة الطعن تأسيساً على أنه وافق على هذا القرار[3].

وعرفه جانب ثانٍ بأنه قيام صاحب الشأن بمجموعة أفعال وتصرفات تعبر عن إرادته الحرة ورأيه الثابت بقبوله لهذا القرار ورضوخه لأحكامه خلال ميعاد الطعن القانوني رغم العيوب التي تشوبه، والأضرار المادية والأدبية التي تمس مصلحته، بحيث يترتب على هذا القبول سقوط حق

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم 267 /2010، مجلة نقابة المحامين، 2010، ص 554، أشار اليه الخلايلة، محمد علي، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 194.

(2) قرار المحكمة الإدارية رقم 174 لسنة 2016 في 9 / 10 / 2016 والذي نص على " استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن القرار الإداري الصادر بناء على سلطة مقيدة لا يتقيد الطعن فيه بميعاد لأن مثل هذا القرار قرار كاشف وليس من شأنه ان ينشئ حقاً وإنما هو يكشف عن حق يستمده صاحبه من القانون مباشرة "، أشار اليه موقع قسطاس.

(3) الشوبكي، عمر محمد، (2016)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 231.

الطعن نهائياً قبل انقضاء ميعاده القانوني، ولا يحق له الرجوع عنه إطلاقاً ابتدءً من تاريخ صدوره.[1]

وقد بينت محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة مفهوم الإذعان، فهو نوع من الإغلاق الحكمي لباب الطعن في القرار الإداري قبل انقضاء ميعاد الطعن، فإذا ما تبين من تصرفات صاحب الشأن اتجاه مصدر القرار المعيب الماس بمصلحته ما يدل وبصورة قاطعة على قبوله بالقرار المطعون فيه ورضاه عنه، فإنّ حقه في رفع الدعوى بطلب إلغائه يسقط [2].

ويتضح مما سبق أنّ الإذعان الذي يعتد به ويترتب عليه رد دعوى الإلغاء هو قبول صاحب الشأن، أو ذوي المصلحة بالقرار المطعون فيه، سواء كان هذا القبول قبولاً صريحاً بالقرار، أو قبولاً ضمنياً بما جاء به القرار المطعون فيه، وهذا ما استقر عليه وأكده اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة، حيث قررت في حيثيات حكمها على أنّ "قبول ذي المصلحة بالقرار الإداري المطعون فيه يسقط حقه في رفع دعوى الإلغاء سواء كان القبول صريحاً أو ضمنياً" [3]، وقضت في قرار آخر أنّ "الإذعان للقرار الإداري المطعون فيه والذي يترتب عليه قبول هذا القرار وإسقاط الحق في الطعن فيه بالإلغاء هو قبول هذا القرار سواء كان هذا القبول صريحاً أو ضمنياَ" [4].

---

(1) البيانوني، محمد الامين، (1985)، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص 153.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم (186) لسنة 1988م، جلسة 1989/12/17م، مجلة نقابة المحامين الصادرة بتاريخ 1991/1/1م، ص 808.

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم (20) لسنة 1986م، مجلة نقابة المحامين الصادرة بتاريخ 1987/1/1م، ص 1231، وقرارها رقم 97 لسنة 1984م، مجلة نقابة المحامين الصادرة بتاريخ 1985/1/1م، ص 21.

(4) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم "141" لسنة 2002م، جلسة 2002/5/30م، وقرارها رقم "442" لسنة 2001م، جلسة 2002/5/15، منشورات مركز عدالة.

وينقسم الإذعان إلى نوعين الأول حسب طريقة التعبير عنه، فيكون إذعاناً صريحاً أو إذعاناً ضمنياً، والثاني حسب مداه، فيكون إذعاناً كلياً أو إذعاناً جزئياً.

شروط الإذعان

الإذعان كأي تصرف قانوني آخر يشترط لصحته توافر العديد من الشروط المهمة:

أولاً: يجب أن يصدر عن صاحب الشأن: وهذا شرط أساسي لصحة أي تصرف قانوني وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة "أن الرضوخ للقرار الإداري المانع من الطعن هو الذي يقع من ذوي الشأن بعد صدور القرار ولم يرضخ المدعيان للقرار الصادر بتاريخ 1980 /6/25 بعد صدوره". (1)

ثانياً: صدور القبول عن إرادة حرة: يجب أن يكون الإذعان وقبول القرار الإداري صادراً عن إرادة حرة غير مشوبة بإكراه، وغير مقترن بأي شرط (2) وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة " وحيث أن مفاد هذا الاستدعاء قد قبل بالقرار المطعون فيه قبولاً صريحاً غير مشوب بالإكراه". (3)

ثالثاً: أن يكون الإذعان صريحاً أو ضمنياً لا افتراضياً: أشترطت محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة لقبول الإذعان بالقرار الإداري أن يكون صريحاً أو ضمنياً لا افتراضي حيث قضت في حكم لها "أن إدعاء النيابة بأن المستدعي لم يطعن بقرار توقيف زوجته من المستدعي ضده يشكل إذعاناً لا يستند الى أساس سليم لأن الإذعان الذي يوجب رد الدعوى هو أن

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة في 23 /4 / 1986، مجلة نقابة المحامين، 1986، ص 1179.

(2) شطناوي، علي خطار، 2011، موسوعة القضاء الإداري، ج 1، مرجع سابق، ص 314.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة في 23 / 1/ 1981، مجلة نقابة المحامين 1981، ص 1247، اشار اليه بعلوشة، شريف احمد (2017)، شرط عدم الإذعان للقرار الإداري باعتباره شرطاً لقبول دعوى الإلغاء في ضوء أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية، مقال نشر في مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 12، الصادر في شهر مارس، ص 87-116.

يقبل الطاعن بالقرار المطعون قبولاً إرادياً صريحاً لا أفتراضياً، ولذا فأن تخلف المستدعي عن الطعن بقرار التوقيف لا يفيد الإذعان للقرار المطعون فيه" [1].

رابعاً: أن يكون المستدعي قد اطلع على مضمون القرار وأسبابه: يجب أن يعلم صاحب الشأن بعناصر القرار ومضمونه وأسبابه بحيث يستطيع تحديد مركزه القانوني من القرار الإداري الصادر بحقه فإذا لم يعلم صاحب الشأن بعناصر القرار ومضمونه وأسبابه، فلا يعتد بهذا القبول [2] حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة أنّه "لا يقبل الدفع بالإذعان إذا لم يثبت أنّ المستدعي قد أذعن للقرار المطعون فيه بالمعنى القانوني بأن اطلع على أسباب القرار وعلته" [3].

خامساً: ألا يكون الإذعان معلقاً على شرط: يجب ألا يكون الإذعان معلقاً على شرط، فإذا كان القبول مشروطاً ولم يتحقق هذا الشرط فلا يعتد بهذا الشرط ويجوز لصاحب الشأن أن يطعن في القرار الإداري الصادر بحقه [4] حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة "أن قبول القرار المطعون به قبولاً مشروطاً لا يعدّ إذعاناً لهذا القرار يمنع من حق الطعن به، لأنه يشترط لصحة القبول أن تتوافر فيه الشروط اللازمة لسلامة الأعمال القانونية من حيث تمامه عن رضى وعد اقترانه بأي قيود". [5]

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة في 1/ 2/ 1982، مجلة نقابة المحامين الصادرة سنة 1982، ص 452.

(2) شطناوي، علي خطار، (2011)، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 315.

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم (111) لسنة 1987م، جلسة 1988/2/15م، مجلة نقابة المحامين الصادرة سنة 1989م، ص 160.

(4) أبو العثم، فهد عبد الكريم، 2003، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 301.

(5) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم (62) لسنة 1968م، مجلة نقابة المحامين الصادرة سنة 1969م، ص 69، اشار اليه بعلوشة، شريف احمد، (2017)، شرط عدم الإذعان للقرار الإداري باعتباره شرطاً لقبول دعوى الإلغاء في ضوء أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية، مرجع سابق، ص 87-116.

الفرع السادس: انعدام طريق الطعن الموازي أو المقابل

المقصود بشرط انعدام الطعن الموازي كشرط لقبول دعوى الإلغاء أن دعوى الإلغاء تكون غير مقبولة اذا كان لدى الطاعن إمكانية أن يسلك طريقاً قضائياً آخر يتمكن بمقتضاه أن يصل إلى النتائج ذاتها التي تحققها له دعوى الإلغاء [1] وبموجب نظرية الطعن الموازي أو المقابل يستطيع القاضي الإداري أن يقضي بعدم قبول دعوى الإلغاء اذا وجد إنه يمكن لرافع دعوى الإلغاء أن يقيم دعوى قضائية أخرى غير دعوى الإلغاء ويصل بها الى النتيجة نفسها التي تهدف إليها دعوى إلغاء القرار المطعون فيه [2] وان نظرية الطعن الموازي أو المقابل هي نظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي الذي كان دافعه لوضع هذه النظرية القضائية هو دافع عمل يتمثل برغبة المجلس في التخفيف عن كاهله بعد أن تضخم عدد دعاوى الإلغاء المعروضه أمامه تضخماً لا قبل له بمواجهته [3]، وفي مصر لم يشترط المشرع انعدام الدعوى الموازية لرفع دعوى الإلغاء، أذ لم ينص عليه المشرع مطلقاً [4] الا أن القضاء الإداري المصري قد تبنى هذه الفكرة ويظهر ذلك جلياً في أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية حيث أشارت في حكمها الصادر في 21 يناير 1958 في المنازعة التي تدور حول صحة القرار الإداري الذي أتخذته لجنة بورصة منيا البصل " ومن ثم لا يجوز القول بأن الالتجاء الى لجان التحكيم هو طريق طعن مقابل مانع من اختصاص هذه المحكمة لأن اختصاص لجنة التحكيم يختلف تماماً عن اختصاص هذه المحكمة ولا يحقق نفس

(1) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، (2003)، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري، منشأة المعارف، الأسكندرية، ص408.

(2) العاني، وسام صبار، (2013)، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ط1، ص210.

(3) الحلو، ماجد راغب، (2004)، الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص117

(4) مرغني، محمد، (1989)، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ج 1، جامعة عين شمس، مصر، ص 325.

المزايا التي يحققها قضاء الإلغاء، وبالتالي يكون الدفع بعدم اختصاص المحكمة بغير محله " [1]، أما في العراق فقد حرص المشرع على تبنيه صراحة فقد نصت المادة " 7 / رابعاً " من قانون مجلس الدولة بتعديله الخامس رقم 17 لسنة 2013 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 على على اشتراط انعدام الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء [2]، وأما في الأردن فلم يشترط المشرع انعدام الدعوى الموازية لرفع دعوى الإلغاء حيث لم يشر إليها في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 ولا القوانين المتعاقبة إلا أن القضاء الإداري الأردني قد تبنى هذه الفكرة حيث أشارت المحكمة الإدارية العليا الأردنية في حكم لها بتأريخ 23 / 6 / 2020 الى رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص وذلك لوجود طريق طعن مواز يحقق النتائج نفسها التي تحققها دعوى الإلغاء [3].

ويشترط لامكان الدفع بعدم قبول دعوى الإلغاء لوجود طريق طعن موازٍ ما يأتي:

1- يجب أن يكون الطعن الموازي دعوى قضائية: يشترط أن يكون الطعن الموازي الذي يحول دون قبول دعوى الإلغاء دعوى قضائية، أي أن ترفع أمام مرجع قضائي كالقضاء العادي

---

(1) الطماوي، سليمان (2015)، القضاء الإداري، راجعه ونقحه ابو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله وخليل، حسين ابراهيم، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 684.

(2) أنظر قانون مجلس الدولة العراقي بتعديله الخامس رقم 17 لسنة 2013 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017، المادة 7 / رابعاً منه والتي نصت على "تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن".

(3) حكم المحكم الإدارية العليا الأردنية رقم 268 / 2020 في 23 / 6 / 2020، اشار موقع قسطاس والتي نصت على" فأنه من المتفق عليه فقهاً وقضائاً أنه اذا كان هناك طريقاً قضائياً أخر لفض النزاع يحقق ما تحققه دعوى الإلغاء من مزايا فانه والحالة هذه تحكم المحكمة الإدارية برد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص لوجود طريق طعن مواز لان الاصل في دعوى الإلغاء عدم وجود طعن مواز يحقق ذات النتائج التي تحققها دعوى الإلغاء وفي الدعوى المماثلة فأن النزاع يدور حول ألية احتساب المعدل التراكمي وعملية استبعاد او احتساب بعض العلامات للطاعن ومطابقتها لتعليمات الجامعة وهذا النزاع يدخل ضمن اختصاص القضاء العادي وتنظره المحاكم النظامية ونكون والحالة أمام طعن مواز مما يترتب رد الدعوى شكلاً لوجود طعن مواز".

أما إذا كان هذا الطعن مجرد تظلم إداري يطلب الطاعن بمقتضاه من الإدارة إعادة النظر بالقرار الصادر منها فلا يعد طعناً موازياً يحول دون قبول دعوى الإلغاء [1].

2- يجب أن يكون الطعن الموازي أو المقابل متمثلاً في دعوى لا مجرد دفع:- ومعنى ذلك أنه لا يمكن لوجود الطعن الموازي الذي يؤدي الى عدم قبول دعوي الإلغاء ان يكون للمدعي حق الدفع بعدم مشروعية القرار الذي يكون خصماً فيه ومنظورة أمام القضاء بل يشترط أن يأخذ الطعن شكل الدعوى المباشرة التي يكون للمدعي رفعها أمام الجهة القضائية المختصة [2].

3- يجب أن يؤدي الطعن الموازي إلى تحقيق النتيجه نفسها التي تؤدي إليها دعوى الإلغاء وهي إبطال القرار الإداري المطعون فيه وإزالة آثاره [3].

---

(1) شيحا، ابراهيم عبد العزيز، (2003)، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري، مصدر سابق، ص412.

(2) المرجع السابق نفسه، ص413.

(3) العبيدي، عواد حسين ياسين، (2020)، اصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص188.

المبحث الثاني
انواع الدعوى الإدارية وتمييزها عن غيرها من الدعاوى

بعد الإحاطة خبراً بتعريف الدعوى الإدارية وسماتها والشروط الواجب توفرها في الدعوى حتى تكون مقبولة أمام القضاء الإداري لابد لنا في هذا المبحث أن نتناول أنواع الدعوى الإدارية والتطرق الى التصنيفات التي وضعها الفقهاء القدماء والمعاصرون للدعوى الإدارية وهذا ما سنتناوله من خلال المطلب الأول وبعد ذلك سنتكلم عن تمييز الدعوى الإدارية عن غيرها من الدعاوى وماهي أبرز أوجه الاختلاف فيما بينهم وهذا ما سنتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الأول
أنواع الدعوى الإدارية

تتسم الدعوى الإدارية بمحدوديتها، وذلك يعود إلى أن الدعوى الإدارية يمكن حصرها والتعرف على كل نوع من أنواعها ومن ثم وضعها ضمن تصنيف " الدعاوى الإدارية " بخلاف الدعاوى المرفوعة أمام القضاء النظامي التي هي من الكثرة والتنوع مما يصعب حصرها، وقد اتجه الفقه القانوني في تصنيف الدعاوى الإدارية إلى اتجاهين اتجاه الفقه التقليدي في تصنيف الدعاوى الإدارية واتجاه الفقه الحديث في هذه الدعاوى، لذا سنتطرق لتصنيف الدعاوى في "الفقه التقليدي" و"الفقه الحديث" وعلى الوجه التالي:

أولاً: تصنيف الدعاوى الإدارية وفق نظرية الفقه التقليدي

يعود الفضل في هذا التصنيف الى الفقيه الفرنسي "لافير" وهذا التقسيم للدعاوى عماده مدى سلطة القاضي الإداري في كل أنواع الدعاوى [1]، وعلى هذا الأساس تقسم الدعاوى الإدارية إلى:

---

(1) شطناوي، على خطار، (2011)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص253.

أ- **دعوى الإلغاء:** تحتل دعوى الإلغاء مكانة خاصة في نطاق القضاء الإداري ليس لأهميتها فحسب، بل لأنها تمثل محور هذا القضاء ويباشرها القضاء الإداري عن طريق الطعون الموجهة للقرارات الإدارية المعيبة، فدعوى الإلغاء إذن هي دعوى قضائية يرفعها كل ذي شأن له مصلحة شخصية مباشرة تضررت جراء قرار نهائي صدر عن أحدى الجهات الإدارية الوطنية العامة، أثر بذاته في مركزه القانوني مستهدفاً مخاصمة هذا القرار وذلك بطلب استصدار حكم بالغائه بسبب عدم مشروعيته ويكون لهذا الحكم حجية قبل الكافة [1] ونفهم مما تقدم إن دعوى الإلغاء ترفع للمطالبة بإلغاء قرار إداري غير مشروع أو معيب بأحد العيوب التي حددها المشرع لإلغاء القرار الإداري.

ب-**دعوى القضاء الكامل:** تعرف دعوى التعويض بإنها الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص الى القضاء للمطالبة بتعويض عن ما أصابه من ضرر جراء تصرف أو عمل الإدارة [2]، وعرفها آخرون بأنها منح القاضي سلطة تعديل بعض القرارات الإدارية المعيبة واستبدالها والحكم بالتعويض عن أية أضرار لحقت بالطاعن من قبل جهة الإدارة وبالأخص حقوقه الشخصية [3] ويمنح القاضي في هذا النوع من الدعاوى سلطات أوسع فله سلطة الحكم بالتعويض والتعديل وإعادة الحال إلى ماكانت عليه لذا تعد دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل [4].

وإن من أبرز الفروق الجوهرية بين دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الكامل هي ما يلي:

---

(1) الشوبكي، عمر محمد، (2016)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص181.

(2) غنيم، ابراهيم محمد، (2001)، المرشد في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 184.

(3) الفلاح، محمد عبدالله، (2017)، احكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، ص 32.

(4) عمران، علي سعد، (2011)، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري، بغداد، ص147.

1- **من حيث موضوع الدعوى:** إن أساس دعوى الإلغاء هو القرار الإداري المطعون فيه بعدم المشروعية لاحتوائه على عيب من العيوب المحددة قانوناً اي بمعنى ان دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تقوم على مخاصمة قرار إداري معيب والمطالبة بإلغائه في حين أن أساس دعوى القضاء الكامل يتمثل في حق شخصي لرافع الدعوى ناشئ عن مركز قانوني فردي تعرض لضرر نتيجة إهمال جهة الإدارة ومن ثم يطالب المتضرر بالحكم له بالتعويض عما أصابه من ذلك الضرر [1].

2- **من حيث مدى سلطة القاضي الإداري:** تكون مهمة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء هي فحص مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء فإذا ثبت للقاضي الإداري أن القرار مشوب بعيب من العيوب المحددة قانوناً فيقتصر دوره على مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري كلياً أو جزئياً وأما في دعوى القضاء الكامل فان سلطة القاضي الإداري تمتد لتشمل تعديل القرار الإداري والحكم على جهة الإدارة بالتعويض العادل عن الضرر الحاصل في حقوق الطاعن الشخصية.

3- **من حيث حجية الحكم الصادر في الدعوى:** يتمتع الحكم الصادر بالإلغاء في دعوى الإلغاء على حجية مطلقة في مواجهة الاطراف كافة ومن بعد ذلك فانه يلغي القرار الإداري محل الطعن ويترتب على ذلك إزالة الأثار كافة المترتبة على هذا القرار ومن الممكن أن يستفيد من هذا الإلغاء كل من له مصلحة فيه وإن لم يكن طرفاً في المنازعة أما في دعوى القضاء الكامل فان الحجية تقتصر على أطراف النزاع حصراً وهم رافع الدعوى وجهة

(1) الفلاح، محمد عبدالله، (2017)، احكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 36.

الإدارة ومن غير الممكن لأي شخص آخر الحق في التمسك بالحكم أي إنها تعدُ حجية نسبية لا تتجاوز أطراف النزاع [1].

ثانياً: تصنيف الدعاوى وفق نظرة الفقه الحديث

ذهب الفقه الحديث إلى تقسيم الدعاوى الإدارية على اساس " طبيعة المنازعة " ويعود الفضل في طرح هذا التقسيم الى الفقيه " دوجي " إذ يصنف الدعاوى إلى صنفين. [2]

الصنف الأول: القضاء الموضوعي: وقد سمي بهذا الاسم لأن الخصم في الدعوى يكون مركزاً قانونياً وموضوعياً، كأن يكون القرار الإداري مخالفاً للقانون في دعوى الإلغاء أو مخالفة تأديبية في قضاء العقاب.

الصنف الثاني: القضاء الشخصي: ينصب هذا النوع من القضاء على مركز قانوني شخصي، اذ تتعلق الدعوى بحقوق شخصية للمدعي ومثاله دعاوى العقود الإدارية ودعاوى التعويض.

وإن تقسيم الدعاوى وفق نظرة الفقه الحديث عليها مآخذ منها إنها تخرج بعض الدعاوى خارج التقسيم المذكور وفقاً لطبيعتها المتأرجحة بين القضاء الموضوعي والقضاء الشخصي كدعوى التفسير والطعون الانتخابية والطعون الضريبية [3]، وعلى الرغم من ذلك فان لهذا التقسيم عدة نتائج عملية مهمة لا يمكن إغفالها أبرزها ما يتعلق بنطاق قبول الدعوى إذ يبين لنا هذا التقسيم ان الدعاوى في القضاء الموضوعي أكثر اتساعاً من القضاء الشخصي وإن حجية الدعاوى في

---

(1) عبدالله، عبد الغني بسيوني، (2006)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 420 –423.

(2) علي، عثمان علي ياسين، (2011)، اجراءات اقامة الدعوى الإدارية في دعويي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، ص 59.

(3) العبيدي، عواد حسين ياسين، (2020)، اصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص158.

القضاء الموضوعي تكون مطلقة في حين تكون نسبية في القضاء الشخصي وذلك لكونها مقتصرة على أطراف النزاع. [1]

المطلب الثاني
تمييز الدعوى الإدارية عن غيرها من الدعاوى

لا تختلف الدعوى الإدارية كثيراً عن غيرها من الدعاوى التي تنظرها المحاكم باختلاف مسمياتها إذ انها تتشابه معها في كثير من السمات والشروط وحتى في بعض الإجراءات الشكلية الواجب توفرها لإقامتها أمام المحاكم الإدارية ومع ذلك فإن هناك العديد من الاختلافات التي لا يمكن التغاضي عنها سواء من حيث أطراف الدعوى أو الحق محل الحماية أو حتى نطاقها ومن هذه الدعاوى هي الدعوى المدنية والدعوى التأديبية، وهذا ما سنتناوله من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية

على الرغم من التشابه الكبير في عناصر الدعوى الإدارية والدعوى المدنية والتي تتمثل في أن الدعوى ماهي إلا وسيلة من الوسائل القانونية لحماية الحق، وهذه الوسيلة تمتاز بأنها تحمي الحق عن طريق الالتجاء إلى القضاء [2]. وهذه عناصر الاشتراك وصور التشابه بين الدعوى الإدارية والدعوى المدنية، إلا إنه هناك أوجه اختلاف بين هاتين الدعوتين ويمكن ايجاز أبرز هذه الاختلافات في النقاط التالية:

أولاً: من حيث الاختصاص: يكون النظر في الدعوى الإدارية من قبل القضاء الإداري بسبب طبيعة هذه الدعوى ومن خلال المحاكم المتخصصة في القضاء الإداري على مختلف مسمياتها "

---

(1) عبدالله، عبد الغني بسيوني، (2006)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 414، 415.

(2) بديوي، عبد العزيز خليل، (1970)، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى وإجراءاتها، مرجع سابق، ص12.

محكمة القضاء الإداري، مجلس الدولة، محكمة قضاء الموظفين " في حين أن النظر في الدعوى المدنية يكون من قبل القضاء العادي [1].

ثانياً: من حيث أطراف الدعوى: تتميز الدعوى الإدارية عن الدعوى المدنية من حيث أطراف الدعوى، ففي الدعوى الإدارية يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام " أي الدولة كسلطة عامة أو أحد فروعها أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة " في حين أن أطراف الدعوى المدنية هم الأشخاص الطبيعية، وكذلك الأشخاص المعنوية [2] وهم من أشخاص القانون الخاص.

ثالثاً: من حيث الحق محل الحماية " موضوع الدعوى": يكون الحق محل الحماية في الدعوى الإدارية هو حق من الحقوق الإدارية والمقصود به تلك الحقوق التي تنشأ بسبب العلاقة بين الأشخاص العامة من ناحية والأفراد من ناحية أخرى، وأما في الدعوى المدنية فأن الحق الذي تحميه الدعوى المدنية هو كل حق مشروع ينشأ عن مصادر الالتزام على اختلاف أنواعها.

رابعاً: من حيث نطاق الدعوى: تتميز الدعوى الإدارية بمحدوديتها أي أن الدعوى الإدارية جاءت على سبيل الحصر وجرى الفقه على تقسيم الدعوى الإدارية الى "دعوى الإلغاء" و" دعوى تعويض" في حين إن الدعوى المدنية تكون غير محددة ولا يمكن حصرها لكثرتها وتعدد وأنواعها [3].

خامساً: من حيث الجهة التي تتولى الفصل في الدعوى: الجهة التي تتولى الفصل والنظر في الدعوى الإدارية هي جهة متخصصة ذات تشكيل مختلف عن القضاء العادي في الدول التي

---

(1) العبيدي، عواد حسين ياسين، (2020)، اصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، مرجع سابق، ص108.

(2) جاء في المادة (47) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 تحديد لمفهوم الاشخاص المعنوية.

(3) بديوي، عبد العزيز خليل، (1970)، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى وإجراءاتها، مرجع سابق، ص14.

تأخذ بنظام القضاء المزدوج إذ يكون هناك قضاء إداري متخصص في النظر في الدعاوى المتعلقة بالمنازعات الإدارية والمفترض في هذا القضاء أنه ذو تكوين وتشكيل مختلف تماماً عن تشكيل أو تكوين المحاكم المدنية سواءً من حيث العاملين فيه أو من حيث درجات التقاضي واخيراً من حيث جهات الطعن في الأحكام التي يصدرها.

سادساً: من حيث الإجراءات ودور القاضي في كلٍ منهما: تختلف الدعوى الإدارية عن الدعاوى المدنية من حيث إجراءات إقامتها أمام المحاكم الإدارية وكذلك يختلف دور القاضي الإداري في الدعوى الإدارية عن دور نظيره القاضي المدني في الدعوى المدنية إذ يتمتع القاضي الإداري بدور إيجابي في الدعوى الإدارية أكثر مما هو موجود في الدعاوى المدنية وذلك لتحقيق حالة من التوازن بين أطرافها بخلاف الإجراءات في الدعوى المدنية التي يتصف فيها دور القاضي بالسلبية أو بالحيادية إلى حد بعيد بحيث يترك للخصوم في الدعوى مهمة إدارة إجراءاتها ويرجع الدور الإيجابي للقاضي الإداري بهذا المعنى إلى طبيعة الدعوى الإدارية ومركز الأطراف فيها الأمر الذي يستدعي قيام القاضي بدور ايجابي لتحقيق التوازن العادل بين الطرفين الإدارة من جهة ومن يطعن بقرارها من جهة أخرى [1].

سابعاً: من حيث الميعاد وحجية الأحكام: ميعاد إقامة الدعوى الإدارية محدد بستين يوماً من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو إعلانه بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية، أما الدعاوى المدنية فهي تدور مع الحق الذي تحميه وجوداً وعدماً فتسقط معه بمضي المدة المقررة للتقادم في شأنه [2]، كذلك ما يتعلق بشأن الاختلاف في حجية الأحكام

---

(1) خضر، طارق فتح الله، (1998)، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 380.

(2) السيوي، عمر محمد، (1972)، القرار المطلوب إلغاءه في القانون الإداري الليبي، مجلة دراسات قانونية، المجلد الثاني، ص243.

فان حجية الأحكام في الدعاوى الإدارية تختلف بحسب الحكم الصادر في الدعوى ما اذا كان برد الدعوى شكلاّ أو موضوعاً أم بإلغاء القرار المطعون به، ففي حالة رد الدعوى تكون حجية الحكم هنا نسبية كما في الدعوى المدنية، ومعنى ذلك أن الطاعن الذي رفضت دعواه أول مره يستطيع أن يطعن بذلك القرار من جديد بعد استيفاء الشروط الشكلية إذا كان الرفض مبنياً على سبب شكلي أو بإقامة الطعن الجديد على اسباب غير تلك التي استند إليها طعنه الذي رفض، أما في الحالة التي تقتضي فيها المحكمة الإدارية بإلغاء القرار الإداري المطعون به سواء أكان الإلغاء كلياً أو جزئياً فأن الحكم يكون له حجية مطلقة تسري في مواجهة الكافة سواء اكانوا اطرافاً في الدعوى أم لم يكونوا، وذلك في الخصوم والمدى الذي حدده الحكم، وهذه الحجيه تعد استثناءً من القاعدة العامة للأحكام القضائية التي تقضي بأن لها حجية نسبية، وهي مسألة من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها [1]، في حين أن الأحكام المدنية تتمتع بحجية نسبية تقتصر على أطراف الدعوى فقط.

ثامناً: من حيث المصلحة: إن مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء يختلف نسبياّ عن مفهوم المصلحة في الدعوى المدنية ومرد هذا الاختلاف كون الغاية في دعوى الإلغاء هو حماية مبدأ المشروعية بخلاف المصلحة في الدعوى المدنية التي مناطها حماية مصالح ذاتية وأن المصلحة في الدعوى المدنية تقترن بالحق الذي اعتدي عليه أو إذا كان مهدداً بالاعتداءعليه في حين ان المصلحة في دعوى الإلغاء تهدف في المقام الأول إلى حماية مبدأ المشروعية الإدارية، واشتراط توافر شرط المصلحة في الطاعن لضمان جدية الدعاوى المقدمة ولذلك فإن دعوى الإلغاء ترد شكلاً إذا لم تتوافر في الطاعن مصلحة تسوغ تقديمها وفضلاً عن ذلك فإن

(1) جمال الدين، سامي (2004)، اجراءات المنازعة الإدارية في دعوى الغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 184.

المصلحة المطلوبة في القضاء الإداري أعم وأشمل من المصلحة في القضاء العادي لأن الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري وخصوصاً دعوى مخاصمة القرار الإداري غير المشروع تهدف إلى تحقيق مصلحتين في وقت واحد، مصلحة عامة للجماعة بالدفاع والحفاظ على مبدأ المشروعية ومصلحة خاصة لرافع الدعوى، خلافاً للدعوى النظامية التي تهدف إلى حماية المصلحة الخاصة فقط.

تاسعاً: من حيث الخصومة: تتميز دعوى الإلغاء عن الدعوى في القضاء المدني بأنها دعوى عينية تنصب على مخاصمة قرار إداري غير مشروع وتنحصر سلطة القاضي الإداري بمقتضى هذا الوصف اما بالإبقاء على القرار مشروعاً كما صدر عن الإدارة أو بإلغائه إذا مسه عيب من العيوب التي تستدعي إلغائه، على العكس تماماً من الدعوى المدنية التي تخاصم حقاً شخصياً يتمتع القاضي بموجبها بتقدير مدى توفر ذلك الحق من عدمه [1].

عاشراً: من حيث الأثر المترتب على عدم تقديم الرد من قبل المدعي على اللائحة الجوابية: فيما يتعلق بخصوص الأثر المترتب على عدم تقديم الرد من قبل المدعي على اللائحة الجوابية فقانون المرافعات المدنية لم يرتب أي أثر قانوني على عدم تقديم المدعي رداً على اللائحة الجوابية أما قانون القضاء الإداري فقد رتب على عدم الرد أثراً خطيراً يتمثل باعتبار الوقائع والاسباب التي اوردها المستدعى ضده في اللائحة الجوابية مسلم بها تماماً من قبل المستدعي [2] فقد نصت المادة 13/ ب من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة

---

(1) ذنيبات، محمد جمال والربضي، نجم رياض، (2017)، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء، البلقاء للبحوث والدراسات، مجلة علمية متخصصة تصدر عن جامعة عمان الاهلية، المجلد 20، العدد 2، ص 114.

(2) الخلايلة، محمد علي، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 301.

2014 على "تعتبر أي وقائع أو أسباب أوردها أي من طرفي الدعوى مسلماً بها من الطرف الآخر إذا لم ينكرها صراحة وبصورة محددة في اللائحة الجوابية أو في الرد عليها".

الفرع الثاني: تمييز الدعوى الإدارية عن الدعوى التأديبية

تعرف الدعوى التأديبية بأنها حق إجرائي مقرر لحماية الواجبات والالتزامات التي يفرضها الانتماء إلى جماعة أو طائفة أو هيئة من أي إخلال يقع من أفرادها ويمس نظامها، وهذا الحق تباشره الجماعة أو الهيئة بواسطة من يمثلها وذلك بالالتجاء إلى صاحب الولاية التأديبية وفقاً للشكل المحدد لمطالبته بالتحقيق في ارتكاب مخالفة تأديبية وتحديد المسؤول عنها وإنزال العقوبة التأديبية عليه [1]، ولقد نصت المادة 22 من قانون رقم 117 لسنة 1958 المعدل والخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التاديبية في مصر على أن تتولى النيابة الإدارية إيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بسكرتارية المحكمة المختصة وهو ما أكدته كذلك المادة 134 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 حيث ذكرت أن الدعوى التاديبية تقام بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة لدى قلم كتاب المحكمة التاديبية، ويتعين أن يتضمن قرار الإحالة الذي تصدره النيابة الإدارية بإحالة الموظف المتهم الى المحكمة التاديبية طالبةً إنزال العقوبة التأديبية جزاء ما اقترفوه من ذنب إداري وكذلك بيان بأسماء العاملين وفئاتهم والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية واجبة التطبيق وذلك بعد استيفاء التحقيقات وضماناتهم مع الموظفين المحالين [2]، أما في الأردن فقد أناط المشرع الأردني الاختصاص بإيقاع العقوبات التأديبية بجهتين وهما السلطة التأديبية الرئاسية ومجالس التاديب، وتتمثل السلطة التأديبية الرئاسية في

(1) ياقوت، محمد ماجد، (2004)، شرح الاجراءات التأديبية، منشاة المعارف، الاسكندرية، ص 73.

(2) المسلماني، محمد احمد ابراهيم، (2018)، موسوعة القانون الإداري، دار الفكر والقانون للنشر والطباعة، المنصورة، ط1، ص 623.

السلطات الإدارية العليا والتي تشمل الوزراء المختصون والأُمناء العامون ومديرو الدوائر إذ إن هذه السلطات الإدارية تملك سلطة التوجيه وهي المسؤولة عن حسن سيرة العمل في الدوائر التي يرأسونها وبالتي هي الأقدر على الحكم على تصرفات الموظفين ولقد نصت المادة " 142/ أ " من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 على " توقع العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الفقرة "أ" من المادة "142" من هذا النظام على المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة وفقاً للصلاحيات التالية:

1- بقرار من الرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الإنذار.

2- بقرار من المدير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز الحسم من الراتب الأساسي.

3- بقرار من الأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاثة سنوات.

4- بقرار من الوزير إذا كانت العقوبة التأديبية على المخالفة لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة خمسة سنوات ".

أما المجالس التأديبية فقد بين نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020 كيفية تشكيل المجالس التاديبية واختصاصاتها في المادة 147 منه فقد نصت على " أ- يؤلف مجلس تأديبي لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة برئاسة أمين عام وزارة العدل وعضوية كل من:

1- أمين عام الديوان.

2- مستشار في ديوان التشريع والرأي يسميه رئيس ديوان التشريع والرأي.

ب- يجتمع المجلس التأديبي بدعوة من رئيسه، ويكون اجتماعه قانونياً بحضور جميع الأعضاء ويتخذ قراراته بأكثرية أصوات أعضائه على الأقل على أن يبين العضو المخالف أسباب مخالفته خطياً ويلحقها بقرار الأكثرية.

ج- لرئيس المجلس التأديبي تسمية أحد موظفي وزارة العدل أمينا لسر المجلس يتولى إعداد جدول أعماله ومحاضر اجتماعاته والتبليغ وتوثيق القرارات وأي أعمال أخرى يكلفه بها رئيس المجلس التأديبي.

د- يسمي الوزير احد موظفي دائرته ممثلا عنها في القضايا المتعلقة بها.

هـ-1- تطبق على كل من رئيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام رد القضاة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات وفي هذه الحالة يحل مكان أي منهم من يسميه رئيس الوزراء من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا بناء على طلب من وزير العدل.

2- يقدم طلب الرد الى وزير العدل.

و- يختص المجلس التأديبي بالنظر في المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف وفقاً للصلاحية المخولة له بمقتضى أحكام الفقرة " أ " من هذه المادة، وله إيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة "142" من هذا النظام وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف".

ومن خلال إمعان النظر في تعريف الدعوى التأديبية بالامكان أن نبين أهم الفروقات بين الدعوى الإدارية والدعوى التأديبية وهي كالتالي:

أولاً: من حيث الاختصاص: تنظر الدعوى الإدارية من قبل القضاء الإداري، أما الدعوى التأديبية فتنظر من قبل السلطات التأديبية التي ينعقد لها الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين في الدولة تباشره الهيئة بواسطة من يمثلها.

ثانياً: من حيث أطراف الدعوى: أن الدعوى الإدارية يكون أحد أطرافها شخصاً من أشخاص القانون العام أي الدولة كسلطة عامة أو أحد فروعها أو هيئاتها أو مؤسساتها العامة، في حين أن الدعوى التأديبية يكون أحد طرفيها موظف ارتكب خطأ إدارياً أو مخالفةً أو فعل من الأفعال التي يتوجب معها مجازته، وذلك بالحكم عليه بإحدى العقوبات التي نص عليها القانون [1].

ثالثاً: من حيث الحق محل الدعوى: يتكون الحق محل الحماية في الدعوى الإدارية حقاً من الحقوق الإدارية، في حين يكون محل الدعوى التأديبية هو المخالفة الإدارية التي يرتكبها الموظف والتي تعدُ إخلالاً بواجبات الوظيفة ومقتضياتها.

رابعاً: من حيث نطاق الدعوى: تعد الدعوى الإدارية من الدعاوى المحددة، أي من الدعاوى التي جاءت على سبيل الحصر، اما الدعاوى التأديبية فهي تخضع لنظام قانوني محدد تباشر فيه الإجراءات ضد الموظف العام المرتكب للجرائم التأديبية الموجبة للمسائلة التأديبية [2].

---

(1) شاهين، مغاوري محمد، (1986)، لقرار التأديبي، ضماناته ورقابته القضائية، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 7 وما بعدها.

(2) الطماوي، سليمان محمد، (1987)، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التاديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 39-40.

الفصل الثالث

دور القاضي الإداري في الدعوى الإدارية

للقاضي الإداري دور مهم وكبير في السيطرة على إجراءات الدعوة الإدارية فهو الذي يوجهها وهو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها ويأمر بالتحقيق إذا كان له موضع ويفحص الأَوراق والوثائق المقدمة للمحكمة ويقرر متى تصبح الدعوى صالحة للحكم، ولبيان هذ الدور المهم للقاضي الإداري في الهيمنة على إجراءات الدعوى الإدارية سنقوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين, في المبحث الاول سنتناول مفهوم إجراءات التقاضي الإدارية، وأما في المبحث الثاني فسنتناول الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية .

المبحث الأول

إجراءات التقاضي الإدارية

تخضع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية لإجراءات تقاضي خاصة بها تختلف عن إجراءات التقاضي في الدعاوى النظامية سواء كان مصدر هذه الإجراءات التشريع أو الاجتهادات القضائية، وذلك نظراً لخصوصية دعوى الإلغاء وتميزها عن الدعاوى الأخرى، وعليه سوف نتناول هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سنتناول تعريف إجراءات التقاضي الإدارية وطبيعتها القانونية وفي المطلب الثاني سنتناول خصائص إجراءات التقاضي الإدارية, وأما في المطلب الثالث فسنتناول مصادر إجراءات التقاضي الإدارية.

المطلب الأول

الفرع الأول: تعريف إجراءات التقاضي الإدارية

يعد مبدأ حق التقاضي من أهم الحقوق الطبيعية للإنسان إذ يستطيع كل فرد من خلاله صد أي اعتداء يشكل مساساً بحقوقه وحرياته لذلك نصت أغلب الدساتير الحديثة على هذا الحق كإحدى الضمانات اللازمة لتعزيز مبدأ سيادة القانون من ناحية وحماية حقوق وحريات الأفراد من ناحية أخرى، إذ نص الدستور المصري في المادة 97 منه على " التقاضي حق مصون ومكفول للكافة، وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة " [1]، وكذلك نص الدستور العراقي على أهمية حق التقاضي إذ جاء في المادة 19 / ثالثاً منه أن " التقاضي حق مصون ومكفول للجميع " [2]، وفي الأردن ذهب المشرع الدستوري الأردني كذلك في التأكيد على ريادة وأهمية حق التقاضي أمام المحاكم حيث نص الدستور الأردني في المادة 101/ أولاً منه على "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها". [3]

أما على مستوى التشريعات النظامية فقد ضمن المشرع المقارن نصوصاً قانونيةً تنظم هذا الحق وتأكده، فقد حدد قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 إجراءات خاصة للتقاضي أمامه حيث نصت المادة الثالثة منه على " تطبق الاجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص .. " وفي العراق فقد سار قانون

---

(1) أنظر دستور جمهورية مصر العربية وفقاً للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019، المادة 97.

(2) أنظر دستور جمهورية العراق الصادر في العام 2005، المادة 19 / ثالثاً.

(3) أنظر دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر عام 1952، المادة 101 / أولاً.

مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 في الاتجاه نفسه عندما قضى في المادة 7 / 11 منه على " تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 وقانون الاثبات رقم 107 لسنة 1979 وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم 114 لسنة 1981 في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص "، وهو ما أكد عليه كذلك قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 فقد نصت المادة 41 منه على سريان قانون أصول المحاكمات المدنية فيما لم يرد فيه نص في قانون القضاء الإداري وبما يتلاءم مع طبيعة المنازعة الإدارية [1].

والمقصود بإجراءات التقاضي الإدارية هي تلك التي تتصل بالتنظيم القضائي من خلال تحديد أنواع المحاكم وكيفية ترتيبها وتشكيلها واختصاصاتها والتي تختص ببيان كيفية اللجوء إلى السلطة العامة لاقتضاء الحقوق وتحديد المنازعات التي تعرض على القضاء و الإجراءات التي يلزم اتباعها لطرح المنازعة فضلاً عن الشكل الذي تقدم به الدعاوى وطريقه الدفاع وكيفية إصدار الأحكام والطعن فيها [2].

وعرفت كذلك بأنها القواعد التي تبين صور الخصومة والخطوات التي تتبع فيها والالتجاء إلى جهات القضاء الإداري وكيفية سير المنازعة حتى صدور الحكم في الدعوى [3]، وعرفت أيضاً بأنها مجموعة القواعد التي يتعين على المتقاضين اتباعها في منازعاتهم الإدارية ويلتزم بها القضاة

---

(1) انظر قانون القضاء الاداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، المادة 41 والتي نصت على "في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الاداري".

(2) الحلو، ماجد راغب، (2010)، القضاء الاداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص 255.

(3) بسيوني، حسن السيد (1985)، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة، ص 266.

منذ تحريك الدعوى ولغاية الحكم فيها، ولابد هنا من الإشارة إلى وجوب أن تكون إجراءات التقاضي أمام المحكمة متفقة مع طبيعة الخصومة الإدارية حيث يجب على المستدعي اتباع إجراءات معينة قبل رفع الدعوى، وأن هناك اجراءات أخرى لازمه عند رفعها ثم نظرها حتى صدور حكم فيها حيث يشترط أن يكون استدعاء الدعوى مطبوعاً بشكل واضح وان يتضمن موجزاً عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأَسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي [1] وذلك ما نصت عليه صراحة المادة 10 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 إذ جاء فيها " أ. يجب على المستدعي أن يرفق باستدعاء الدعوى ما يلي:

1- البينات الخطية التي يستند إليها في إثبات دعواه مصدقة منه بأنها مطابقة للأصل مرفقة بقائمة مفردات هذه البيانات.

2- قائمة بأسماء الشهود الذين يرغب في سماع شهاداتهم إثباتا لدعواه وعناوينهم الكاملة.

3- القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له.

4- قائمة بالبينة الخطية الموجودة تحت يد الخصم أو الغير على أن يتم بيانها بصورة محددة وبيان الجهة الموجودة تحت يدها على أن تكون ذات علاقة مباشرة في الدعوى ومنتجة في إثباتها، وإذا كانت الجهة التي توجد المستندات تحت يدها قد امتنعت عن تزويده بصورة عنها أو بوصفها أو زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية قد انقضت عند تزويده بها فيكتفى بذكرها وبالقدر الذي يعلمه من التفصيل بخصوصها وللمحكمة الإدارية الموافقة على تقديمها "، وفي حالة خلو الاستدعاء من ذكر وقائع الدعوى او القرارات المطعون فيها وأَسباب الطعن فانّ ذلك يعد جهالة فاحشة لا يمكن معها للمحكمة السير

(1) الخلايلة، محمد علي (2020). القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 279.

بإجراءات المحاكمة مما يعرض الدعوى للرد شكلاً لكون هذا الأمر متعلق بالنظام العام وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية الأردنية في حكم لها على " اذا كان لا يوجد ضمن بيانات الدعوى ما يشير الى وجود القرارين الطعنين ولا الاشارة الى موضوعيهما، فان ما اورده تحت عنوان القرارات المطعون بها وهي عبارة عن ارقام لقرارات لم يبين من هو مصدرها ولا فحواها، ومع إنه أشار إليهما في قائمة بياناته الخطية في البندين الأول والثاني فأنه لم يقدمهما ضمن حافظة مستنداته وبما ان المحل يعد ركناً رئيسياً من أركان القرار الإداري وفي حال تخلف هذا الركن فان الدعوى تكون فاقدة لاحد شروط قبولها" [1]، وهذا كله مع مراعاة أن الأصل عند نظر الدعوى الأخذ بالمذكرات المكتوبة المقدمة من الخصوم وذلك حتى يستطيعوا أن يتبادلوا الردود والتعقيبات عليها، فالمرافعات الكتابية في القضاء الإداري هي الأساس وأن المرافعة الشفوية لا تكون إلا لاستيضاح المحكمة لعددٍ من الأمور الواردة بالمذكرات والمستندات المرفقة بملف الدعوى [2].

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لإجراءات التقاضي الإدارية

إن إجراءات التقاضي الإدارية هي جزء من حل النزاع المعروض أمام محكمه القضاء الإداري [3]، ولتحقيق ذلك فأن المشرع يطالب المدعي في النزاع الإداري سواء كانت الإدارة أو الأشخاص القانونية الخاصة بوجوب اتباع الإجراءات الشكلية اللازمة لرفع الدعوى ومتابعتها لدى

(1) قرار المحكمة الادارية الأردنية رقم 137 / 2015 بتاريخ 29/ 6 /2015، اشار اليه مركز عدالة.

(2) الفياض، ابراهيم طه، (1976)، ولاية القضاء العراقي العامة في نظر دعاوي المسؤولية الادارية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، حزيران، الجامعة المستنصرية، ص 59.

(3) الغويري، احمد عودة، (1997)، القضاء الاداري الأردني، مرجع سابق، ص 210.

الجهات القضائية الإدارية [1] فليس هناك من سبيل آخر للمدعي للحصول على حكم قضائي ملزم إلا عن طريق هذه الاجراءات وفي هذا المورد لا بد لنا من الإشارة الى وجود اختلاف أساسي بين الدعوى الإدارية وغيرها من الدعاوى وهو أن الدعوى الإدارية ترتبط دائما بالمصلحة العامة وبذلك فإنها تختلف عن الدعوى النظامية إذ انها ذات طبيعة موضوعية تنصب على مخاصمة قرار إداري غير مشروع وتنحصر سلطة القاضي الإداري بمقتضى هذا الوصف أما بالإبقاء على القرار مشروعاً كما صدر عن الإدارة أو بإلغائه اذا مسه عيب من العيوب التي تستدعي إلغائه، على العكس تماماً من الدعوى النظامية التي تخاصم حقاً شخصياً يتمتع القاضي بموجبها بتقدير مدى توفر ذلك الحق من عدمه وان الدعوى النظامية لا يخرج اختصاصها عن محاولات تسوية النزاع في إطار المصالح الخاصة لأطراف الدعوى، ونتيجة لذلك فلقد تميزت الدعوى الإدارية بخصائص جعلتها تتفرد في أحكامها مقارنةً بالدعوى النظامية. [2]

المطلب الثاني
خصائص إجراءات التقاضي الإدارية

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية لدعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص التي تنبثق من طبيعة هذه الدعوى وأطرافها وحجية الأحكام الصادرة فيها وسوف نتطرق لهذه الخصائص بشيء من التفصيل وهي كالاتي:

---

(1) شرون، حسينة (2010)، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ص 26.

(2) كنعان، نواف سالم، (2001)، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الالغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الرابع، ص 248.

أولاً: إجراءات كتابية: تمتاز إجراءات التقاضي الإدارية بكونها كتابية في الغالب ويعود السبب في ذلك إلى أن القضاء الإداري قضاء مشروعية يسعى إلى إنزال حكم القانون ورعاية الصالح العام الأمر الذي يستلزم معه إثبات جميع التصرفات في الدعوى الإدارية بشكل مكتوب [1]، وقد أكد المشرع المصري على الخاصية الكتابية لإجراءات التقاضي في المادة 25 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 فقد نصت على " يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام تلك المحكمة وتتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار أن كان مما يوجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيانا بالمستندات المؤيدة للطلب ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص القرار المطعون فيه "، وكذلك فعل المشرع في الأردن إذ نصت المادة 9 / ب من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 على " يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية ما يلي: 1- أن يكون مطبوعاً بوضوح وعلى وجه واحد في كل ورقة 2- أن يتضمن اسم المستدعي كاملاً وصفته ومحل عمله وموطنه واسم المستدعى ضده وصفته بشكل واضح 3- أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعي من دعواه بصورة محددة "، وأما في العراق فان المشرع لم ينص على اجراءات خاصة لرفع دعوى الإلغاء غير تلك المنصوص عليها في قانون أصول المرافعات المدنية كقواعد عامة تسري على جميع الدعاوى المقامة أمام المحاكم العراقية المختلفة [2] فقد نصت الفقرة 11 من المادة 7 من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بقانون رقم 71 لسنة 2017 على " تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة

(1) الخلايلة، محمد علي (2020). القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 286.

(2) راضي، مازن ليلو (2017). اصول القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 243.

1969 وقانون الاثبات رقم 107 لسنة 1979 وقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم 114 لسنة 1981 في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص في هذا القانون"، أما ما يتعلق بالمجال المخصص للمشافهة فهو يستعمل فقط لإيضاح الأدلة المكتوبة وبغرض إلقاء الضوء عليها، وعند اقتناع القاضي بالحل الفاصل للنزاع فينبغي ان يستند إلى دليل مكتوب وموجود في ملف القضية. [1]

ثانياً: الدور الإيجابي للقاضي الإداري: يقوم القاضي الإداري بدور إيجابي كبير في دعوى الإلغاء لتحقيق حالة من التوازن بين أطرافها، وذلك بخلاف الإجراءات في الدعوى النظامية التي يتصف فيها دور القاضي بالسلبية أو بالحيادية إلى حد بعيد بحيث يترك للخصوم في الدعوى مهمة إدارة اجراءاتها، وإن الدور الإيجابي للقاضي الإداري بهذا المعنى يرجع الى طبيعة الدعوى الإدارية ومركز الأطراف فيها الأمر الذي يستدعي قيام القاضي بدور إيجابي لتحقيق التوازن العادل بين الطرفين الإدارة من جهة ومن يطعن بقرارها من جهة أخرى [2]، ويملك القاضي الإداري صلاحيات واسعة فيما يتعلق بإجراءات التحقيق في الدعوى وإثباتها بالمقارنة مع القاضي المدني فهو يملك صلاحية في تقدير إجراء التحقيق أو إجراء الخبرة أو حتى في زيارة الأماكن ولا يترك مهمة الإثبات على عاتق الخصوم وإنما يقوم بدور كبير في البحث عن الحقيقة مع احترامه للإرادة الاطراف بحيث لا يحكم بأكثر مما طلبوه ولا يبني حكمه إلا على الأساس الذي أرادوه ، وله كذلك صلاحيات واسعة في عملية الإثبات وتتمثل بسلطته في أن يطلب من الإدارة جلب المستندات والوثائق التي اعتمدت عليها في عملية اصدار القرار كلما رأى ذلك ضرورياً للفصل في النزاع وإذا

(1) بسيوني، حسن السيد (1985). دور القضاء في المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص 189-190.

(2) خضر، طارق فتح الله، (1998). القضاء الاداري، مرجع سابق، ص380.

رفضت الإدارة ذلك صراحةً أو ضمناً عدّت المحكمة ادعاءات المستدعي صحيحةً وقضت بعدم مشروعية القرار [1] والملاحظ من خلال استعراض نصوص المواد "27- 28- 29- 30" من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 تأكيد المشرع المصري على أهمية الدور الكبير والإيجابي الذي يؤديه القاضي الإداري في أدارة اجراءات الدعوة وقيادتها، وكذلك نصوص المواد "11- 12- 13- 14- 15" من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 التي اعطت القاضي الإداري صلاحيات واسعة في قيادة الدعوة الإدارية في مراحلها المختلفة.

ثالثاً: استقلالية الإجراءات: تعدُ اجراءات دعوى الإلغاء مستقلة من حيث المبدأ عن الإجراءات المدنية بحيث لا يتم اللجوء إلى الاجراءات المدنية إلا في حالة وجود نقص في الإجراءات المنصوص عليها في قانون القضاء الإداري، وذلك بالنظر الى اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص، وبالنظر الى أن الدعوى الإدارية دعوى عينية تستهدف في المقام الاول حماية مبدأ المشروعية، وأن مراكز الخصوم في هذه الدعوى ليست متكافئة حيث نجد أن الفرد أو الموظف غالباً ما يكون طرفاً في الدعوى وأما طرفها الآخر فهو دوماً الإدارة بكل ما لديها من سلطات وامتيازات، وقد ذهب المشرع المصري في التأكيد على هذه الخاصية لإجراءات التقاضي الإدارية فقد نصت المادة 3 من قانون مجلس الدولة المصري على " تطبق الاجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص.." [2]، وكذلك فعل المشرع العراقي فقد أشارت الفقرة 11 من المادة 7 من قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بقانون رقم 71 لسنة 2017 الى هذه الخاصية الأساسية والمهمة لإجراءات التقاضي الإداري، وهو ما ذهب إليه أيضاً المشرع الأردني فقد نص

(1) الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 285.

(2) انظر قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، المادة 3.

في المادة 41 من قانون القضاء الإداري الأردني على " في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري" [1].

رابعاً: السهولة والمرونة والسرعة: تتميز إجراءات التقاضي في دعوى الإلغاء بالسهولة والمرونة والسرعة في آنٍ معاً وهذه السمة تعد نتيجة طبيعية لتعلق دعوى الإلغاء بأوضاع ومراكز قانونية يجب أن تستقر في أقصر وقت ممكن وأنها تعد نتيجة طبيعية لهيمنة القاضي الإداري على الدعوى وتوجيه اجراءاتها، فهذه الهيمنة هي التي تمكنه من الاقتصار على ما هو ضروري من الاجراءات ورفض أي طلب من الأطراف من شأنه أن يعطل أو يعرقل الفصل في الدعوى، وبالمقارنة مع اجراءات الدعوى النظامية نجد أن هذه الإجراءات تتسم بالتعقيد والإطالة ومحاولة الخصوم في بعض الاحيان تعطيل الفصل في الدعوى أكبر وقت ممكن، ومن أبرز مظاهر السرعة في إجراءات التقاضي الإدارية أنه يجب تقديم استدعاء الدعوى الإدارية خلال مدة قصيرة كما هو الحال مع المشرع الأردني الذي حددها بستين يوماً من اليوم التالي لتبلغ المستدعي بالقرار المشكو منه أو من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى وهذه المدة تقابلها مدة تقادم طويلة في الدعوى الحقوقية قد تصل الى خمس عشر عاماً [2]، كما وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها عن هذه الخاصية من خصائص اجراءات التقاضي الإدارية بقولها " أن الاجراءات الإدارية هدفها التبسيط والسرعة ومنع التعقيد والاطالة والبعد بالمنازعة الإدارية عن لدد الخصومة الشخصية وتهيئة الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصاً دقيقاً ولتأصيل الأحكام تأصيلاً بربط بين شتاتها ربطاً محكماً بعيداً عن التناقض والتعارض متجهاً نحو الثبات والاستقرار ومتكيفاً

(1) انظر قانون القضاء الاداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، المادة 41.

(2) الخلايلة، محمد علي،(2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 287 .

مع مقتضى الخصائص المميزة للمنازعات في القانون الإداري" [1]، وقد أكد المشرع المصري حرصه على السرعة في البت في القضايا الإدارية فقد جاء في نص المادة 27 من قانون مجلس الدولة المصري أنه " ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد " [2]، وكذلك ذهب المشرع الأردني في التأكيد على سرعة البت في القضايا المعروضة أمام المحكمة الإدارية حرصاً منه على استقرار المراكز القانونية حيث نصت المادة 18 / ج من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 الأردني على إن " لا يجوز للمحكمة الإدارية تأجيل الدعوى لمدة تزيد على عشرة أيام في كل مرة أو التأجيل أكثر من مرة لسبب واحد يرجع الى أحد الخصوم ".

المطلب الثالث

مصادر اجراءات التقاضي الإداري

الفرع الأول: المصادر المكتوبة لإجراءات الدعوى الإدارية

المقصود بالمصادر المكتوبة لإجراءات الدعوى الإدارية هي التشريعات التي تنظم اجراءات التقاضي أمام جهات القضاء الإداري وهما: الدستور وأحكام القضاء الإداري. [3]

1- **الدستور**: يعد الدستور هو التشريع الأساسي والأعلى في الدولة ولذلك تعدُ قواعده أعلى رأس الهرم للنظام القانوني في الدولة وهذا ما يحتم على الجميع سواء كانوا حكام أو محكومين احترام قواعده، ويعتبر الدستور من المصادر الرئيسة لإجراءات التقاضي الإداري وأعلاها مرتبة ويلزم القاضي الإداري باحترام القواعد التي تتضمنها نصوص الدستور ولا

---

(1) انظر حكم المحكمة الادارية العليا في مصر الصادر بتاريخ 18 / 11 / 1980، السنة 25، ص 96، اشار اليه الخلايلة، محمد علي،(2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 287.

(2) انظر قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، نص المادة 27.

(3) الغويري، احمد عودة (1991)، اجراءات التقاضي امام محكمة العدل العليا الأردنية، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، العدد الثالث، ص 204.

يجوز مخالفتها أو الخروج عليها وبالتالي فأنه يوصف الاجراء المخالف للقواعد الدستورية بعدم الدستورية [1]، ويعد الدستور المصري من الدساتير التي تناولت في نصوصها اجراءات التقاضي وجعلتها شريعة عامة للمنازعات المعروضة كافة أمام المحاكم المختلفة وحق مكفول للجميع كما جاء في نص المادة 97 منه على " التقاضي حق مصون ومكفول للكافة، وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة " [2]، وفي العراق نص الدستور العراقي على إجراءات التقاضي وضمنها في أعلى هرم القوانين ألا وهي النصوص الدستورية تأكيداً وتأصيلاً لها حيث نصت المادة 19 / ثالثاً منه على أن " التقاضي حق مصون ومكفول للجميع " [3] وكذلك فعل الدستور الأردني إذ نص في المادة 101 / أولاً منه على " المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها " [4].

2- **القوانين كمصدر لإجراءات التقاضي الإداري:-** يعد التشريع العادي هو المجال الحيوي الذي تتم من خلاله التغيرات الاجتماعية والاقتصادية، ويأتي التشريع والقوانين في المرتبة التالية للدستور والمقصود به هو مجموعة القواعد القانونية التي تسنها السلطة المختصة في

(1) محمد، حسين عثمان (2006)، قانون القضاء الاداري، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 14.

(2) انظر دستور جمهورية مصر العربية وفقاً للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل2019، المادة 97.

(3) أنظر دستور جمهورية العراق الصادر في العام 2005، المادة 19 / ثالثاً.

(4) أنظر دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر عام 1952، المادة 101 / أولاً.

الدولة وفقا للإجراءات الدستورية المقررة، ويبرز هذا النوع من المصادر المدونة في مختلف النصوص القانونية [1].

الفرع الثاني: المصادر غير المكتوبة لإجراءات الدعوى الإدارية

بذل المشرع جهوداً كبيرةً في محاولة تقنين جميع الجوانب التي تتعلق بإجراءات التقاضي الإدارية إلا أنه لم يوفق في إحاطة الحالات كافة المنظورة أمام المحاكم الإدارية، ولكون النصوص المكتوبة قد لا تستجيب للمسائل والحالات الاجرائية كافة المثارة أمام القضاء الإداري، والذي يؤدي الى البحث عن مصادر أخرى تكمل النقص الذي تخلفه المصادر المكتوبة والتي تتمثل في المبادئ العامة للقانون وأحكام القضاء.

1- مبادئ القواعد العامة كمصدر لإجراءات التقاضي الإدارية:

يؤكد شراح القانون العام أن مبدأ المشروعية لا يعني مجرد خضوع الدولة للقانون بمعناه الضيق، ولكنه يعني خضوعها لكل قاعدة قانونية ملزمة أياً كان مصدرها، واستناداً إلى ذلك فقد اتفق الفقه والقضاء على أُنه يوجد بجانب القانون الوضعي المتمثل في الدستور والتشريع قانون آخر غير مكتوب مصادره المبادئ العامة للقانون وقواعد العدالة، وتلتزم به السلطات العامة طالما لم يرد في القانون الوضعي ما يلغيه أو يعطل نفاذه [2]، ويقصد بالمبادئ القانونية العامة هي تلك القواعد القانونية غير المكتوبة التي يقررها أو يكتشفها أو يستنبطها القضاء ويعلنها في أحكامه، مكتسب قوةً الزاميةً، وتصبح بذلك مصدراً من مصادر المشروعية [3].

---

(1) علي، عثمان ياسين (2011)، اجراءات اقامة الدعوى الادارية في دعوى الالغاء والتعويض، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 77 .

(2) الجرف، طعيمة، (1976)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 3، ص 49.

(3) حافظ، محمود محمد (1993)، القضاء الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة،، ط 7، ص38.

ويتعين على الإدارة احترامها وعدم الخروج عليها، فإذا ما عملت الإدارة على مخالفة تلك المبادئ كان عملها هذا انتهاكاً لمبادئ المشروعية وعد تصرفها غير مشروع ويحق للقاضي الإداري حينها إلغاء القرار المخالف للمبدأ القانوني العام [1].

ومن أمثلة المبادئ القانونية العامة التي أقرها مجلس الدولة الفرنسي مبدأ المساواة أمام القانون, والمساواة أمام الضرائب، والمساواة في استعمال الأموال العامة، ومساواة المنتفعين بخدمات المرافق العامة، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، ومبدأ حق الدفاع في المحاكمة التأديبية [2].

2- القضاء الإداري:

يبرز دور القضاء الإداري في وضع وإنشاء قواعد مبادئ الإجراءات الإدارية المناسبة لطبيعة المنازعات الإدارية وذلك كون القضاء الإداري قضاء انشائي قبل أن يكون قضاءً تطبيقياً، فضلاً عن أن استقلال اجراءات التقاضي الإدارية عن اجراءات التقاضي أمام المحاكم النظامية أسهم في جعل القضاء مصدراً أساسياً لهذه الإجراءات، واستناداً إلى ذلك كانت أحكام المحاكم الإدارية هي المصدر المباشر في حالة غياب النصوص المدونة [3] مما يفرض معه دوراً اجتهادياً للقاضي الإداري في إيجاد الأحكام المناسبة للمنازعات المعروضة أمامه.

3- العرف الإداري:

العرف الإداري هو ما جرت السلطة الإدارية على اتباعه من قواعد في مباشرة وظيفتها بصدد حالة معنية بالذات من دون أن يكون لهذه القواعد سند من النصوص التشريعية وينشأ من التزام الإدارة بهذه الأوضاع بصفة مستمرة ومنتظمة والسير على سنتها في مباشرة هذا النشاط أن تصبح

---

(1) خليل، محسن (1978)، القضاء الاداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، ط 1، ص 93 .

(2) حافظ، محمود محمد، (1993)، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص 38.

(3) عبد السلام، عبد العظيم حافظ (2005)، مصادر الاجراءات الادارية: دراسة مقارنة، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، ط 2،،ص 84.

بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الاتباع ما لم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة وبناءً على ذلك تعدُ هذه القاعدة عرفاً ملزماً لجهة الإدارة وتعدُّ مخالفتها مخالفة لمبدأ الشرعية وتؤدي الى الحكم ببطلان القرار أو الاجراء الذي أتخذ مخالفاً لهذا العرف، ويتكون العرف الإداري من عنصرين هما:

أ- عنصر معنوي مقتضاه أن يقوم في ذهن الأفراد وفي ذهن الجهة الإدارية وضميرها أن القاعدة التي التزمتها ملزمةً قانوناً.

ب-عنصر مادي يتمثل في الاعتياد على تكرار هذه القاعدة، ويجب أن يكون للاعتياد على التكرار صبغة عامة، أي أن يكون متبعاً من غالبية من يعنيهم الأمر، كما يجب أن يكون الاعتياد منتظما أي يضطرد الأمر على اتباع القاعدة بلا انقطاع.

وفضلاً عن لذلك يشترط أن يكون الاعتياد مستقراً بمعنى أن يكون قديماً مضى على اتباعه مدة من الزمن تتناسب مع طبيعة الوضع أي مضى على العمل بالقاعدة زمن كافٍ يؤكد استقرارها في التعامل وفي ضمير الإدارة والأفراد [1].

والعرف الإداري أدنى مرتبة من القانون ولا يجوز أن يخالف العرف الإداري نصاً امراً من نصوص القانون، فاذا لم يخالف العرف نصاً امراً فيعمل به، غير أن اضطراد الإدارة على أتباع قاعدة معينة لا يعني بالضرورة قيام عرف بوجوب اتباعها إذا تبين من ظروف الحال أن الإدارة اتبعت القاعدة مدة من الزمن لا بقصد إلزام نفسها باتباعها وإنما يقصد التساهل في تطبيق أحكام القانون، ومن الجدير بالذكر أن التزام الإدارة باحترام قواعد العرف الإداري التي أنشأتها لا يعني أبدية هذه القواعد، بل أن من حق الإدارة بلا نزاع تعديل ذلك العرف أو العدول عنه نهائياً كلما اقتضت لذلك دواعي التطور وصالح العمل الإداري [2].

---

(1) الشوبكي، عمر محمد (2016)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 52.

(2) حافظ، محمود محمد (1993)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 37.

المبحث الثاني
الدور الإيجابي للقاضي الإداري في الدعوى الإدارية

يتميز دور القاضي الإداري بالإيجابية في قيادة إجراءات الدعوى الإدارية مقارنةً مع القاضي المدني وسلطة المحكمة الإدارية الواسعة في التعامل مع وسائل الإثبات للدعوى الإدارية وهذا ما سنتناوله في المطالب التالية إذ سنتناول في المطلب الأول دور القاضي الإداري في إدارة الدعوى، وفي المطلب الثاني دور القاضي في إثبات الدعوى، وأما في المطلب الثالث سنتناول الأحكام التي يصدرها القاضي الإداري في المنازعات الإدارية.

المطلب الأول
دور القاضي الإداري في إدارة الدعوى

تعد مرحلة نظر الدعوى من أهم مراحل التقاضي إذ يبنى عليها تقرير الحكم النهائي في الدعوى، وتبرز خصوصية الاجراءات الإدارية في هذه المرحلة أكثر من أية مرحلة أخرى إذ يتولى القاضي الإداري توجيه الاجراءات وقيادتها، ويوصف دوره خلال هذه المرحلة بالدور الايجابي بخلاف الإجراءات المدنية التي يتصف دور القاضي فيها بالسلبية أو الحيادية إلى حد بعيد، بحيث يترك للخصوم في الدعوى مهمة إدارة إجراءاتها [1]، إذ أن الاجراءات أمام القضاء المدني ملك الخصوم وهي ضمان لمساواتهم أمام القانون، والقاضي خفيرها، وأما الإجراءات أمام القضاء الإداري فهي وسيلة لإعلان الحقيقة وضمان لسيادة القانون والقاضي أميرها، ويرجع الدور الإيجابي للقاضي الإداري خلال مرحلة النظر في الدعوى وإدارتها إلى طبيعة الدعوى الإدارية ومركز الاطراف فيها، الأمر الذي يستدعي قيام القاضي الإداري بدور إيجابي لتحقيق التوازن العادل بين

(1) بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان (2011)، مبادئ القانون الاداري في المملكة الأردنية الهاشمية، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، ط 1، ص 84 .

الطرفين " الإدارة ومن يطعن بقرارها " [1]، ويظهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري بشكل جلي في المراحل الأولى للدعوى ومنذ تقديم الاستدعاء الى قلم المحكمة إذ يأمر بتبليغه الى المستدعي ضده ويأمر بتبليغ المذكرات الى الخصوم ويحدد مهل تقديم المستندات المطلوب تقديمها للمحكمة ويقرر ما إذا كان لهذا الاجراء أو ذاك ضرورة أم لا، ويقدر إن كان التحقيق قد اكتمل والدعوى جاهزة للفصل فيها [2].

ومن مظاهر استقلال إجراءات الدعوى الإدارية في هذه المرحلة التعامل مع حالة غياب أطراف الدعوى ففي الدعوى النظامية وفي حالة غياب المدعي رغم تبليغه بموعد الجلسة حسب الأصول يكون للمدعى عليه الخيار بين إسقاط الخصومة أو الحكم فيها، واذا كان قد تقدم بدعوى مقابلة فله أن يطلب اسقاط الخصومتين الأصلية والمقابلة أو الحكم فيهما معاً أو إسقاط الدعوى الأصلية والحكم في الدعوى المقابلة فقط [3].

أما في الدعوى الإدارية فأنه في حال لم يحضر المستدعي أو أي طرف من أطراف الدعوى جلسات المحكمة فيجوز للمحكمة أن تحكم بتأجيل الدعوى أو أسقاطها حيث نصت المادة 17 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 على أن " أ- إذا لم يحضر وكيل المستدعي في الموعد المحدد للنظر في الدعوى أو تخلف عن حضور أي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر إسقاط الدعوى، وفي هذه الحالة يجوز تجديد الدعوى خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ولمرة واحدة تبدأ من اليوم التالي لتاريخ إسقاط الدعوى وبعد دفع الرسوم القانونية

---

(1) الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص284.

(2) الغويري، احمد عودة (1991)، اجراءات التقاضي الادارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية دراسة مقارنة، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث، ص 214 .

(3) أنظر المادة 67 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني وكذلك المادة 99 من قانون المرافقات المدنية والتجارية المصري.

كاملة، ب- إذا لم يحضر وكيل المستدعى ضده أي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر إجراء محاكمته بمثابة الوجاهي ووجاهياً اعتبارياً إذا كان قد حضر أياً من جلسات المحاكمة وأن تصدر حكمها في الدعوى ولا يقبل حضوره فيما بعد إذا كانت الدعوى معدة للفصل، ج- إذا لم يحضر أحد من أطراف الدعوى فيجوز للمحكمة الإدارية أن تؤجل الدعوى أو تسقطها، د- إذا تعذر تبليغ المستدعي أو وكيله ولم يحضر إلى المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه الطعن فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر إسقاط الدعوى والطلبات المتصلة بها "، ونلاحظ من خلال هذا النص الصلاحيات الواسعة للمحكمة الإدارية التي تهيمن بشكل كامل على اجراءات الدعوى الإدارية إذ لا تترك الخيار للجهة الإدارية أو المستدعي وإنما تكون لها الكلمة الفصل بهذا الشأن، والأصل أن كل من الدعوى المدنية والدعوى الإدارية تقوم على مبدأ حصر البينة وتركيز الخصومة بحيث يلتزم الفرقاء بتقديم اللوائح والردود عليها وتقديمها خلال المدة القانونية الممنوحة لهم ولا يجوز لهم تقديم مستندات أو بيانات جديدة أثناء نظر الدعوى، ولكن هذه القاعدة تطبق بصورة أكبر وأوضح في الدعوى الإدارية منها في الدعوى النظامية [1] وفي ما يتعلق بموضوع تأجيل الجلسات فأنه يكاد يكون أمراً معتاداً في الدعاوى النظامية حيث يندر أن يتم فصل القضية من جلسة واحدة، في حين أن هذا الأمر قد يلحق ضرراً بالمراكز القانونية للإدارة والأفراد ذوي العلاقة على حد سواء، ولذا فأنه لا يجوز هنا تأجيل النظر في الدعوى لأكثر من عشرة أيام في كل مرة أو التأجيل أكثر من مرة لسبب واحد يعود الى أحد الخصوم وذلك حسب ما جاء في المادة " 18 / ج " من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 والتي نصت على " لا يجوز للمحكمة الإدارية تأجيل الدعوى لمدة تزيد على عشرة أيام في كل مرة أو التأجيل أكثر

(1) الزعبي، عوض احمد (2010)، الوجيز في أصول المحاكمات المدنية الأردني، دار أثراء للنشر والتوزيع، عمان، ط 3، ص 323 .

من مرة لسبب واحد يرجع إلى أحد الخصوم "، وكذلك ما نصت عليه المادة 27 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 المعدل التي بينت عدم جواز تكرار التأجيل لسبب واحد في الدعوى.

ولابد من الإشارة إلى الصيغة الكتابية لإجراءات التقاضي الإداري في هذه المرحلة، فلما كان القضاء الإداري قضاء مشروعية يهدف بالمقام الأول الى إنزال حكم القانون رعايةً للصالح العام فإن هذا يستلزم إثبات جميع التصرفات في الدعوى الإدارية بشكل مكتوب، وذلك إضافة الى حقيقة أن الإدارة شخص اعتباري ليس له ذاكرة شخصية مما يقتضي إثبات كل تصرفاته في مستنداته وملفاته وتقديمها للقضاء عند طلبها [1].

المطلب الثاني
دور القاضي الإداري في إثبات الدعوى

يمتلك القاضي الإداري صلاحيات واسعة فيما يتعلق بإجراءات التحقيق في الدعوى وإثباتها بالمقارنة مع القاضي المدني، ففي الدعوى الإدارية يملك القاضي صلاحية تقدير إجراء التحقيق أو إجراء الخبرة أو زيارة الأماكن، كما أنه لا يترك مهمة الاثبات على عاتق الخصوم وحدهم وإنما يقوم بدور كبير في البحث عن الحقيقة مع احترامه لإرادة الاطراف بحيث لا يحكم بأكثر مما طلبوه ولا يبني حكمه الا على الأساس الذي أرادوه [2].

فاذا كان اطراف الدعوى المدنية يتولون مهمة الاثبات بحيث يتحمل كل منهم عبء اثبات صحة ما يدعيه، فأن الأمر مختلف في الدعوى الإدارية إذ إن طبيعة هذه الدعوى كدعوى عينية

---

(1) وصفي، مصطفى كمال (1973)، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون 47 لسنة 1972،مرجع سابق، ص22.

(2) شطناوي، علي خطار (2011)، موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط3، ص 520 .

وعدم تساوي أطرافها في مراكزها القانونية يقتضي دوماً تدخل القاضي الإداري ليؤدي دوراً إيجابياً في عملية الإثبات، فليس من الإنصاف أن يطلب من المستدعي " وهو غالبا أحد أشخاص القانون الخاص " إقامة الدليل على صحة دعواه في مواجهة الإدارة بكل ما تملكه من سلطات وامتيازات وبكل ما تحتفظ به من ملفات ووثائق ومستندات يمكن أن يستمد منها الدليل على عدم مشروعية القرار المطعون به ومن جانب آخر فأن مثل هذا الدور للقاضي الإداري إنما يبرز الحرص على أن لا تكون إجراءات الإثبات تحت تصرف الخصوم واحتمالية استعمالهم لها لإطالة أمد التقاضي وتأخير الفصل في المنازعات الإدارية على النحو الذي يتعارض مع ضرورة استقرار المراكز القانونية بأسرع وقت ممكن، ومن مظاهر الدور الايجابي للقاضي الإداري في عملية الإثبات سلطته في أن يطلب من الإدارة جلب المستندات والوثائق التي اعتمدت عليها في عملية إصدار القرار كلما رأى ذلك ضرورياً للفصل في النزاع، وإذا رفضت الإدارة ذلك صراحةً أو ضمناً عدّت المحكمة ادعاءات المستدعي صحيحة وقضت بعدم مشروعيه القرار، ويستثني من ذلك بطبيعة الحال الوثائق والمستندات والوثائق المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني والمتعلقة بالأسرار الطبية أو المهنية أو الدبلوماسية، كما ويملك القاضي الإداري أن يطلب من الإدارة الملف الوظيفي للموظف في الدعوى المتعلقة بالموظفين بحيث يعد امتناع الإدارة عن الاستجابة لمثل هذا الأمر دليلاً على صحة ادعاء الموظف، إذ يصعب على المحكمة في مثل هذه القضايا الوصول إلى الحقيقة من دون الاطلاع على هذا الملف الوظيفي [1].

وتظهر خصوصية الدور الإيجابي للقاضي الإداري في إثبات الدعوى بوضوح في الزام الإدارة أحيانا بالإيضاح عن سبب القرار محل الطعن مع أنها في الأصل غير ملزمة بتسبيب قرارتها إلاّ

(1) شطناوي، علي خطار (2011)،موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 619 – 620 .

بوجود نص صريح [1]، وقد أبدى جانب من الفقه موقفه في هذا الشأن على من ينكر هذا الحق للقاضي الإداري بأن تجريد القضاء الإداري من حقة بإلزام الإدارة بالإيضاح عن أسباب القرار المطعون به يؤدي الى أن تصبح الرقابة القضائية التي يمارسها على أسباب القرار رقابه صورية وهو وضع يحرم الأفراد من الضمانة القضائية ويجعلهم تحت رحمه الإدارة التي تنفرد بتقرير أسباب قرارتها من دون معقب عليها من القضاء [2]، ومن مظاهر الدور الايجابي للقاضي الإداري في إثبات الدعوى الإدارية والذي يبرز مدى تدخل القاضي لخلق حالة من التوازن بين أطراف الخصومة الاكتفاء بزعزعة قرينة السلامة لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري المطعون به، حيث أن الأصل في القرار الإداري تمتعهِ بقرينة المشروعية وإذا كان من الصعب على المستدعي في كثير من الاحيان أن يثبت عكس ذلك فإن القضاء الإداري يكتفي بمجرد زعزعة المستدعي لهذه القرنية لإثبات عدم مشروعيه القرار محل الطعن [3].

المطلب الثالث

الأحكام التي يصدرها القاضي الإداري في المنازعات الإدارية

تتميز الأحكام التي يصدرها القاضي في المنازعات الإدارية عن الأحكام التي تصدر في الدعوى النظامية من حيث طبيعتها وحجيتها وتختلف ايضاً طرق تنفيذ هذه الأحكام عن طريق تنفيذ الأحكام التي تصدر في الدعوى النظامية وهذا ما سنتحدث عنه في فرعين مستقلين.

---

(1) انظر قرار محكمه العدل العليا الأردنية الملغاة رقم 37 / 1974 بتاريخ 1974/13/1.

(2) شطناوي، علي خطار (2011). موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 625.

(3) انظر حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 1994/308 والذي جاء فيه "لا يشرط لأثبات فساد القرار الاداري أن يتم بحجج حاسمة بل يكفي أن تقوم قرائن كافيه لزعزعه ثقه المحكمة في قرينة سلامة القرار".

الفرع الأول: أنواع الأحكام الصادرة في الدعوى وحجيتها

بعد الانتهاء من دراسة جوانب الدعوى كافة تقرر المحكمة إقفال باب المرافعة لغايات الفصل في الدعوى وإصدار الحكم فيها في جلسة علنية [1]، فقد نصت المادة 33 من قانون مجلس الدولة المصري على ما يأتي "ويصدر الحكم في الدعوى في جلسة علنية " [2]، وكذلك نصت المادة 7 / ثامناً / أ من قانون مجلس الدولة العراقي المعدل على " تبت محكمة القضاء الإداري في الطعن المقدم اليها، ولها ان تقرر رد الطعن أو الغاء أو تعديل الأمر أو القرار المطعون فيه مع الحكم بالتعويض إن كان له مقتضى بناء على طلب المدعي" [3] وفي الأردن فقد نصت كذلك المادة 19 / ج من قانون القضاء الإداري الأردني على "بعد اختتام المحاكمة، على المحكمة الإدارية أن تنطق بالحكم علانيةً في الجلسة نفسها وإلا ففي جلسة أخرى تعين لهذا الغرض خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً" [4].

والحكم هو القرار الصادر عن محكمة في الخصومة أو في مسألة متفرعة عنها وفقاً لقواعد وأصول إصدار الأحكام، مع مراعاة أن القرار الصادر من المحكمة بتنظيم سير الخصومة " كقرار تأجيل الدعوى" أو إجراءات الإثبات فيها "كقرار انتداب خبير" لا تعد أحكاماً بالمعنى الدقيق وذلك لعدم فصلها في الخصومة [5]، وتصنف الأحكام القضائية الى الأحكام القطعية والأحكام غير

(1) العبودي، عباس (2006)، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والإعلان، عمان، ص 343.

(2) انظر قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، المادة 33.

(3) انظر قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بقانون رقم 71 لسنة 2017، المادة 7 / ثامناً.

(4) انظر قانون القضاء الاداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، المادة 19.

(5) النمر، أمينة (1988)، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية، بغداد، ص 197.

القطعية، والأحكام المنهية للخصومة والأحكام غير المهنية لها والأحكام التي تقبل الطعن والأحكام التي لا تقبل الطعن [1].

وتبرز مظاهر استقلال الدعوى الإدارية عن الدعوى النظامية في الأوجه التالية:

1- ما يتعلق بسلطة القاضي وما يتضمنه الحكم النهائي الصادر عنه في كل من الدعوى الإدارية والدعوى النظامية. ففي الدعوى النظامية تتعدد الأمور التي يمكن أن يقضي بها القاضي المدني حسب موضوع الدعوى والحق المطالب به، وأما في دعوى الإلغاء فان سلطة القاضي الإداري في حكمه النهائي تنحصر في أحد خيارين إما الحكم برد الدعوى شكلاً أو موضوعاً وإما الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه [2].

2- ما يتعلق بحجية الحكم الصادر في الدعوى فالحجة التي تحوزها الأحكام القضائية عموماً إما أن تكون حجية نسبية أو حجية مطلقة، فالحجية النسبية تنحصر أثارها على أطراف الخصومة ولا تمتد الى الغير، أما الحجة المطلقة فيمتد أثرها وتسري في مواجهه الكافة أي أن أثرها يسري على من كان طرفاً في الدعوى ومن لم يكن طرفاً فيها ففي الدعوى النظامية يكون للحكم الذي يحوز قوة القضية المقضية "أي الحكم الذي لا يقبل الطعن به بنص القانون أو فات ميعاد الطعن به أو استنفد طرق الطعن كافة " حجة نسبية وهي الحجة التي تقتضي توافر شروط ثلاثة مجتمعة في النزاع وهي: " وحدة الخصوم والموضوع والسبب ".

فإذا أختل أي منها أمكن عندها إقامة دعوى من جديد، فالحجية هنا تقوم بالنسبة لأطراف الخصومة ولا يتمسك لها من هو خارج على الخصومة بحجة أن المصالح متشابهة وبالنسبة

---

(1) المصري، محمد وليد (2003)، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، دار قنديل، ص 300

(2) وصفي، مصطفى كمال (1978)، اصول اجراءات القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 546.

للموضوع فيقصد به الحق المطالب به من قبل الخصم أو المصلحة التي يسعى لتحقيقها، وأما السبب فيقصد به تلك الواقعة القانونية التي يستمد منها الخصم الحق الذي يدعيه [1].

أما في الدعوى الإدارية فأن حجية الأحكام تختلف حسب ما إذا كان برد الدعوى شكلاً أو موضوعاً أم بإلغاء القرار المطعون به [2]، ففي حالة رد الدعوى تكون حجية الحكم هنا نسبية كما في الدعوى النظامية، وذلك يعني أن الطاعن الذي رفضت دعواه أول مره بإمكانه أن يطعن بذلك القرار من جديد بعد استيفاء الشروط الشكلية اذا كان الرفض مبنياً على سبب شكلي، أو بإقامة الطعن الجديد على أسباب غير تلك التي استند إليها طعنه الذي رفض إذا كان الرفض مبنياً على سبب موضوعي شريطة أن يقدم الطعن الجديد خلال المهلة القضائية، أما في الحالة التي تقضي فيها المحكمة الإدارية بإلغاء القرار الإداري المطعون به سواء أكان الإلغاء كلياً أو جزئياً فان الحكم تكون له حجية مطلقة تسري في مواجهة الكافة سواء أكانوا أطرافاً في الدعوى أم لم يكونوا، وذلك في الخصوم والمدى الذي حدده الحكم، وهذه الحجية تعد استثناءً من القاعدة العامة للأحكام القضائية التي تقضي بأن لها حجية نسبية، وهي مسألة من النظام العام بحيث لا يجوز الاتفاق على مخالفتها [3]، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة في حكم لها على أن " الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره " [4].

---

(1) احمد، ابراهيم (2001)، حجة الاحكام، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص 18.

(2) جيرة، عبد المنعم عبد العظيم (1970)، أثار احكام الالغاء، أطروحة دكتوراه، جامعه القاهرة، ص 54.

(3) جمال الدين، سامي (2004)، اجراءات المنازعة الادارية في دعوى الغاء القرارات الادارية، مرجع سابق، ص 184.

(4) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم 1977/122، اشارت له مجلة نقابة المحامين الأردنيين 1978، ص1104.

والسبب في كون الحجية هنا مطلقة أن دعوى الإلغاء دعوى عينية غايتها فحص مشروعية القرار الإداري محل الطعن، فإذا وجدت المحكمة أن هذا القرار غير مصيب فمن غير المعقول ولا من المنطق أن لا يطبق هذا على الطاعن وكأنه لم يكن ويهدم معه وبأثر رجعي كل أثر رتبه ذلك القرار ومنذ يوم صدوره ونتيجة لهذا الأثر الهادم لحكم الإلغاء ولدت قاعدة الأثر الرجعي للحكم بالإلغاء وأن القرارات التابعة للقرار الملغي تسقط هي الأخرى من دون حاجة الى البحث فيما إذا كانت مشروعة أم لا حيث نصت المادة 34 / ب من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 على "تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار" [1].

الفرع الثاني: البند الأول: تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى

الأصل في أحكام القضاء أنها تنفذ طوعاً، إلا أن الجهة المدعى عليها سواء أكانت من أشخاص القانون الخاص أو من أشخاص القانون العام فإنها قد تمتنع أو تتباطأ عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها مما يثير التساؤل حول الوسائل التي يمكن من خلالها إجبار هذه الجهة على الالتزام بتنفيذ الحكم القضائي والعمل بمضمونه، ويظهر في هذا السياق الفرق بين الحكم الصادر في الدعوى النظامية والحكم الصادر في دعوى الإلغاء، ففي الوقت الذي نجد فيه وسائل متعددة لتنفيذ الأحكام الصادرة في الدعوى المدنية نصطدم بحقيقة أن هذه الوسائل لا يمكن استعمالها في مواجهه الإدارة عندما تتمنع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهتها حيث لا توجد وسائل جدية يمكن استعمالها في هذا السياق في مواجهه الإدارة على اعتبار أن الذمة المالية للأشخاص المعنوية العامة ليست ضماناً عاماً لدائنيها، وأن الأموال العامة غير قابلة للحجز عليها

(1) الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 322.

ولا يمكن للقاضي الإداري أن يوجه أوامر للإدارة لتتخذ أوضاعا تتوافق مع الحكم الصادر ولا يمكنه ايضاً أن يفرض عليها غرامات تهديدية كجزاء على عدم الانصياع لمثل هذه الأوامر[1].

إضافة الى أن التطبيق الحر لمبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والقضائية والذي بموجبه لا يجوز للقضاء أن يوجه الإدارة أو يأمرها بإتيان أمرٍ ما أو بالإحجام عنه إذ إن القضاء يحكم ولا يدير بصورة أدت إلى أن مال هذا المبدأ لمصلحة الإدارة بحيث أصبحت هي التي تتدخل في أعمال القضاء في صورة الامتناع عن تنفيذ أحكامه بصوره صريحة أو ضمنية، وقد زاد من مشكلة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية اشكالات تنفيذ تلك الأحكام والتي اسيئ استعمالها بصورة جعلت منها معوقاً حقيقياً لتنفيذ الأحكام الإدارية، وقد زادت المشكلة صعوبة عند الطعن بإلغاء قرار الإدارة السلبي بالامتناع ما يحقق تلك الغاية رغم ما في ذلك من ادخال للمحكوم لصالحه في دائرة مغلقة من استصدار لأحكام إلغاء لا تنفذ فيطعن على القرار السلبي بالامتناع ثم لا ينفذ الحكم وهكذا الى أن يفقد الحكم أهميته العملية. الأمر الذي يحرم المستدعي من الغاية التي لأجلها سعى لاستصداره، ولأن أحكام القضاء الإداري تقصد ارساء مبدأ المشروعية فان انتهاك الإدارة لها سواء بعدم التنفيذ أو اعاقته أو القيام بها نحو لا يتفق مع ما جاء بأحكام الأمر الذي يخرج الدولة عن إطار الدولة القانونية مما يعدم الثقة في السلطة التنفيذية والتي تعد من أهم وظائفها تنفيذ القانون والتي تعد أحكام القضاء إحدى صوره [2].

وقد اهتم المشرع المصري بموضوع تنفيذ قرارات المحاكم الإدارية حيث نصت المادة 54 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنه 1972 على إن " الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون

---

(1) الخلايلة، محمد علي (2013)، مظاهر استقلال اجراءات التقاضي الاداري عن اجراءات الدعوى المدنية في الأردن، مصدر سابق، ص 37 .

(2) خصباك، كريم خميس، مشكلات تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري والحلول المقترحة، دراسة قدمت للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الادارية في الدول العربية المنعقد في دولة الامارات العربية المتحدة من11-2012/9/12، ص1.

صورتها التنفيذية مشمول بالصيغة التالية: على الوزراء ورؤساء المصالح تنفيذ هذا الحكم واجراء مقتضاه أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة التالية:- على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها وعلى السلطات المختصة أن تعين على اجرائه ولو باستعمال القوه متى طلب إليها ذلك" [1].

أما في الأردن فقد نصت المادة " 34 " من قانون القضاء الإداري على " أ- تكون الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا قطعية لا تقبل الطعن بأي طريق من الطرق الطعن. ب- يتوجب تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية بالصورة التي تصدر فيها وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الاجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاه من تاريخ صدور ذلك القرار. ج – إذا صدر حكم بإلغاء فيكون حجة على الكافة " [2].

وفي العراق أكد قانون مجلس الدولة رقم 65 لسنه 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 في المادة 7 منه الفقرة " 8 / ج " على أهمية تنفيذ قرار المحكمة الإدارية العليا حيث نصت على "يكون قرار المحكمة غير المطعون فيه وقرار المحكمة الإدارية العليا الصادرة نتيجة الطعن باتاً وملزماً ".

وأن لامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة لصالح الأفراد العديد من الصور يجمعها قاسم مشترك إلا وهو سوء النية والرغبة في عدم تنفيذ الحكم على النحو الذي قصدته المحكمة لتحقيق غاية المدعي من دعواه، وتتراوح الصور في جسامتها ما بين التراخي والاساءة في التنفيذ

(1) انظر قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنه 1972، المادة (54) منه.

(2) أنظر قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، المادة 34.

وإلى التنفيذ المبتسر إذ تلجأ الإدارة رغبة منها في إعاقة تنفيذ الحكم الصادر ضدها الى تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً بحيث لا تتحقق معه غاية إصدار الحكم وقصد المحكمة من اصداره، وكذلك التحايل على تنفيذ الحكم حيث قد تصدر الإدارة قراراً تقصد به الالتفاف حول الحكم الصادر ضدها قاصدةً عدم تنفيذه مما يمثل تهرباً غير مباشر من التنفيذ، واخيراً تلجأ الإدارة إلى رفض تنفيذ الحكم الصادر ضدها صراحةً إذا وجدت ان تراخيها في التنفيذ أو التنفيذ المبتور لا يحقق ما تصبو إليه من إعاقة لتنفيذ الحكم [1].

أولاً: التراخي في التنفيذ

إذا كان بوسع الإدارة اختيار الوقت المناسب لتنفيذ الحكم في ضوء الظروف والتعقيدات الإدارية، إلا أن مسؤوليتها تنعقد في عدم التنفيذ إذا تجاوز تأخرها في ذلك المدة المعقولة والتي بمضيها يفقد الحكم قيمته والتي يترك تقديرها لرقابة المحكمة في ضوء كل حالة على حدة، ومع ذلك فان مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم تنعدم ولا يعد سلوكها تراخياً فيه إذا كان لتأخرها ما يسوغه من ضرورة اتخاذها لتدابير خاصة تقتضي منحها مهلة لتهيئة السبل لتنفيذ الحكم على نحو لا يؤدي الى إرباك إداري كما لو كان من شأن الحكم المساس بأوضاع إدارية مستقرة [2].

ثانياً: التنفيذ المبتسر

قد تلجأ الإدارة رغبةً منها في إعاقة تنفيذ الحكم الصادر ضدها الى تنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً بحيث لا تحقق معه غاية إصدار الحكم وقصد المحكمة من إصداره، وهنا يظهر تعسف الإدارة تجاه من صدر لصالحه الحكم واضحاً في أجَل صورة، وسوء نيتها بيناً لما في ذلك من إهدار لقيمة

---

(1) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2008)، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1، ص30.

(2) خصباك، كريم خميس، مشكلات تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري والحلول المقترحة، مصدر سابق، ص2.

الحكم واستخفاف بما يحوزه من حجية توفر له الاحترام الواجب، ومن ثم فيجب على الإدارة التنفيذ الكامل للحكم وفق ما جاء بمنطوقه وفي ضوء ما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية، ويستطيع من صدر الحكم لصالحه في مثل هذه الحالة أن يلجأ إلى القضاء مرة أخرى من الطعن بالقرار الصادر بالتنفيذ المبتسر ولا يحول دون ذلك القول بأن القرار صدر تنفيذاً لحكم مما يعدم سلطة الإدارة التقديرية في أصدراه الأمر الذي يخرجه عن نطاق دعوى الإلغاء، حيث أن ذلك القول وأن كان يصدق على القرارات المنفذة للأحكام تنفيذاً صحيحاً وكاملاً، فأنه لا يسري على القرارات التي قصد بها التحايل على تنفيذ الأحكام والتي لا تعدو أن تكون تصرفات غير مشروعة في حقيقتها, الأمر الذي لا يجوز معه أن تكون بمنأى عن الطعن عليها بالإلغاء تأكيداً [1].

ثالثاً: التنفيذ البدلي أو المغاير لمقتضى الحكم

قد تنفذ الإدارة الحكم على وجه مغاير جزئياً لمقتضاه، وتسوغ ذلك بأن هذا هو المقتضى القانوني حسب ما فهمته من منطوقه أو استنتجته من مضمونه، فالحكم مثلاً بإلغاء قرار رفض تسليم الوثائق الإدارية لشخص قد تعتقد الإدارة أن تنفيذ ذلك الحكم يقتضي إعطاء المحكوم لصالحه صور هذه الوثائق لا أصولها فتقدم على ذلك الخطأ في التنفيذ على تأويل غير صحيح للحكم، كما قد يتحقق التنفيذ المغاير إذا جاء منطوق الحكم غامضاً ومبهماً في تفسيره فإنه وان كان يحظر على الإدارة أن تأتي عمل القاضي ففي الوقت نفسه يحظر على القاضي أن يقوم بعمل الإدارة، مما يعني إن مسألة إزالة الغموض للحكم من اختصاص القاضي وليس من اختصاص الإدارة فالقاضي الإداري منوط بحكم تخصصه توضيح ما يمكن للإدارة تنفيذه، ولذلك في حالة ما إذا أبدت الإدارة رغبتها في التنفيذ الكلي للحكم فعليها اللجوء إلى القاضي لإزالة غموضه وبيان

(1) خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم (2008)، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، مصدر سابق، ص 31.

كيفية تنفيذه، وعندئذٍ تتحلل من مسؤولية عدم التنفيذ أما إذا نكلت عن ذلك فأنها تكون سيئة النية وغير راغبة في تنفيذ الحكم [1].

رابعاً: رفض تنفيذ الحكم صراحةً

قد تجد الإدارة أن تراخيها في تنفيذ الحكم الصادر ضدها أو تنفيذها المبتور له لا يحقق ما تصبو إليه من إعاقة لتنفيذ هذا الحكم الأمر الذي لا يكون معه أمامها سوى الكشف عن نيتها بوضوح وذلك من خلال رفض سافر لتنفيذ هذا الحكم غير عابئة بما يرتبه موقفها من آثار، وهنا تبدو خطورة موقف الإدارة جلية حيث أهدرت قيمة أحكام القضاء رغم ما تنطوي عليه من حجية . إذ إن حضارة الأمم تقاس بمدى احترامها لتنفيذ أحكام القضاء والذي يعد ملاذاً للضعفاء من أصحاب الحقوق المسلوبة، والذين يؤدي فقدهم للثقة في حصن القضاء الى اهتزاز صورة العدالة بل وسقوطها في اعتقادهم [2]، وإن من أبرز الذرائع التي تتذرع بها الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها هي ذريعة دواعي المصلحة العامة والتي كثيراً ما تتذرع بها الإدارة متخذةً من احترامها سِتَاراً تخفي في طياته رغبتها الحقيقية في عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها كلية أو تنفيذه بصورة مبتسرة لا تتحقق معها الغاية من اصداره، وكذلك ذريعة الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة حيث تتخذ الإدارة من هذه الغاية السامية ذريعة للامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها وكذلك قد تتذرع الإدارة في

---

(1) الليثي، محمد سعيد (2009)، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ص190.

(2) خصباك، كريم خميس، مشكلات تنفيذ الاحكام الصادرة عن القضاء الاداري والحلول المقترحة، مصدر سابق، ص3.

رفضها لتنفيذ الأحكام الصادرة ضدها بصعوبات مادية أو قانونية تحول دون إتمامه كاستحالة التنفيذ مثلاً [1].

البند الثاني: ضمانات تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى

من المفترض أن تسارع الإدارة إلى تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام إدارية بالقدر نفسه الذي تسارع فيه الى تنفيذ ما يصدر لصالحها من تلك الأحكام وذلك احتراماً لحجيتها حيث يمثل التنفيذ الطوعي لما يصدر عن القضاء من أحكام احتراماً منها لسيادة القانون، ولكن غالباً ما تمتنع الإدارة عن ذلك بصور شتى في ظل تمتعها بميزة عدم جواز إجبار القضاء لها على التنفيذ، ولا يكون أمام صاحب الشأن إلا اللجوء لوسائل يدفع بها الإدارة الى تنفيذ الحكم الصادر لصالحه تنفيذاً كاملاً يتحقق معه الهدف من اصداره [2] وهناك فرق واضح بين ضمانات تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى النظامية والحكم الصادر في دعوى الإلغاء، ففي الوقت الذي نجد فيه وسائل متعددة تضمن تنفيذ الأحكام الصادرة في الدعوى النظامية نصطدم بحقيقة ان هذه الوسائل لا يمكن استعمالها في كثير من الأحيان في مواجهة الإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهتها، وبالمجمل فان هناك ضمانات تقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء تشير إليها أغلب المراجع الفقهية في مجال القضاء الإداري وتتمثل هذه الضمانات بالدعوى الإدارية والدعوى الجزائية ودعوى التعويض[3].

أَولاً– الدعوى الإدارية: يعد امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الصادر ضدها تجاوزاً للسلطة ويعطي الحق للمحكوم له في رفع دعوى جديدة بإلغاء القرار الإداري الصادر في هذا الشأن سواء

(1) خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم (2008)، تنفيذ الاحكام الادارية واشكالاته الوقتية، مصدر سابق، ص35–36.

(2) ذات المرجع، ص 27.

(3) الحلو، ماجد راغب (2010)، القضاء الاداري، مصدر سابق، ص 343 – 344.

عبرت جهة الإدارة عن موقفها هذا في صورة قرار ايجابي صريح أو صورة قرار سلبي ضمني، فامتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء يعدُ قراراً ضمنياً بعدم تنفيذ حكم المحكمة وهو قرار غير مشروع وذلك لأنه يخالف حجية الشيء المقضي به ومن ثم فانه بإمكان صاحب المصلحة رفع دعوى أمام القضاء الإداري لإلغاء هذا القرار واجبار الإدارة على تنفيذ حكم المحكمة [1]، وقد استقر القضاء الإداري المصري على إمكانية رفع دعوى الإلغاء في مواجهة قرار الإدارة بعدم تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء سواء بالنسبة لرفض التنفيذ أو التنفيذ الناقص أو ذلك التنفيذ الذي لا يتطابق مع مضمون ما قضى به الحكم فقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصري بأن "إصرار الهيئة المدعى عليها على عدم تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به، وهي مخالفة قانونية لمبدأ أساسي واصل من الأصول العامة الواجبة الاحترام، اقراراً للنظام والطمأنينة وتثبيتها للحقوق والروابط الاجتماعية كما إنها تنطوي على قرار إداري سلبي خاطئ.. ذلك أنه يعتبر في حكم القرار الإداري امتناع جهة الإدارة عن إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره وفقاً للقانون، وقد كان واجباً على الهيئة المدعى عليها اصدار قرارها بتنفيذ الحكم المشار إليه أعمالاً لأحكام قانون مجلس الدولة التي تقضي بوجوب المبادرة الى تنفيذ أحكامها " [2]، وفي الأردن نص قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 في المادة "7 / ب" منه على "يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها" وكذلك استقر القضاء الإداري الأردني على هذا الأمر حيث جاء في حكم لمحكمة العدل العليا الملغاة بأن "يشكل القرار الصريح أو الضمني بعدم تنفيذ القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا من جهة الإدارة قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن

(1) جيرة، عبد المنعم (1971)، اثار حكم الالغاء، مرجع سابق، ص 557.

(2) حكم المحكمة الادارية المصرية الصادر في الدعوى رقم 73 في 2 / يوليه / 1961، مجموعة مبادئ المحكمة الادارية المصرية، مجموعة السنة 15.

بالإلغاء لدى محكمة العدل العليا" [1]، والملاحظ هنا فان هذه الضمانة ليست كافية وذلك لأن الإدارة التي امتنعت عن تنفيذ حكم الإلغاء أول مرة يمكنها أن تمتنع كذلك عن تنفيذ الحكم الصادر عن القضاء الإداري بإلغاء قراراها الضمني بعدم تنفيذ الحكم الأول مما يعني بالنتيجة إننا قد نبقى أمام أحكام قضائية لا قيمة لها على الواقع.

ثانياً– الدعوى الجزائية : الضمانة الثانية في هذا المجال هي الدعوى الجزائية والتي تعدُ من أهم الضمانات التقليدية لتنفيذ أحكام الإلغاء، إذ يمكن أن يسهم الجزاء الجنائي بحق الموظف الممتنع عن التنفيذ الى خلق حالة من الاحترام للأحكام القضائية والعمل على الإسراع في تنفيذها، وتعرف جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية بشكل عام بأنها "الاحجام الكلي أو الجزئي عن تنفيذ حكم قضائي واجب التنفيذ من جانب الموظف العام المكلف قانوناً بتنفيذه بقصد عدم وصول الحق الثابت بالحكم الى من تقرر له" [2]، فامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها أو تلكؤها في ذلك يعد في العديد من الانظمة القانونية جريمة جزائية تعرض الموظف المختص بتنفيذ هذه الأحكام للمسؤولية الجزائية فقد أولى المشرع الدستوري والعادي في مصر أهمية كبيرة لمسألة التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها بما في ذلك أحكام الإلغاء فقد نصت المادة 100 من الدستور المصري الحالي والصادر عام 2014 على "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة" وفي قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل بالقانون رقم 141 لسنة

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الملغاة، قرار رقم 2008/140، بتاريخ 23/ 6 / 2008، اشار اليه مركز العدالة.

(2) شطناوي، علي خطار (2011)، موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 995.

2021 نصت المادة 123 منه على "يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته في وقف تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين واللوائح أو تأخير تحصيل الاموال والرسوم أو وقف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة أو من أي جهة مختصة، كما يعاقب بالحبس كل موظف عمومي امتنع عمداً تنفيذ حكم قضائي أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من انذاره على يد محضر إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلاً في اختصاص الموظف".

وفي الأردن لم يتناول الدستور الأردني هذه المسالة بصورة مباشرة كما هو الحال في الدستور المصري، إلا أن المشرع العادي نص في المادة 182 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته على "1- كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الانظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو تنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر الى سنتين 2- إذا لم يكن الذي استعمل سلطته أو نفوذه موظفاً عاماً، يعاقب بالحبس من اسبوع الى سنة" [1]، وتجدر الاشارة هنا إلى أنه وبالرغم من أهمية العقوبة الجزائية كضمانة لتنفيذ أحكام القضاء الإداري إلا أنه من الملاحظ أنها غير رادعة على النحو الذي يضمن الالتزام بتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري بصورة كاملة.

ثالثاً – دعوى التعويض: يعد امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية عملاً غير مشروع وقد يشكل خطأً يمكن معه للمحكوم له ان يطالبها بالتعويض إذا ما توفرت الأركان الأخرى للمسؤولية الإدارية ففي حكم لها قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن "امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به وواجب النفاذ وهو مخالفة قانونية صارخة تستوجب

(1) الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 332.

مسؤولية الحكومة عن التعويضات ذلك أنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني لما يترتب على المخالفة الخطيرة من اشاعة للفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون" [1]، وتجدر الاشارة هنا الى أن الجهة التي تتحمل التعويض نتيجة الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي أما أن تكون الموظف الممتنع عن التنفيذ "في حالة الخطأ الشخصي" أو الإدارة التي يتبع لها "في حالة الخطأ المرفقي" أو كلاهما معاً "في حالة الخطأ المشترك" وقد استقر القضاء الإداري في الأردن على اعتبار امتناع الموظف العام عن تنفيذ الأحكام القضائية لا سيما تلك الصادرة عن محاكم القضاء الإداري اخطاء شخصية يتحمل الموظف الممتنع فيها مسؤولية تعويض الاضرار الحاصلة من ماله الخاص [2]، وتطبيقاً لذلك فقد قضت محكمة العدل العليا الملغاة في الأردن على "وبما ان المستدعية هنا تدعي في طعنها ان المستدعي ضده الرابع قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا وان امتناعه قد الحق بها ضرراً مادياً ومعنوياً وبالتالي تكون مخاصمته جائزة اذا كان قد لحق بها ضرراً نتيجة خطأه الشخصي أو ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي" [3]، ويلاحظ هنا وعلى الرغم من أن الاخذ بفكرة الخطأ الشخصي من جانب القضاء الإداري قد يدفع الموظف العام الى الالتزام بأحكام القضاء إلا أنه من الصعب من الناحية العملية حصر الخطأ بعدم التنفيذ في موظف بعينه إذ قد يكون نتيجة تدخلات عديدة من الموظفين أو من إدارات متعددة كما ان المتضرر من عدم التنفيذ يفضل عادةً مطالبة الإدارة بالتعويض وليس الموظف على اعتبارها الخصم الاكثر ملائمةً سواء تعلق الأمر بخطأ مرفقي أم بخطأ شخصي. [4]

---

(1) حكم محكمة القضاء الاداري المصرية في الدعوى رقم 1181 لسنة 1961، اشار اليه الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 334.

(2) شطناوي، علي خطار (2011)، موسوعة القضاء الاداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 996.

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية الملغاة رقم (101 / 1993)، اشارت اليه مجلة نقابة المحامين الأردنيين، 1995، ص180.

(4) الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص 337.

الفصل الرابع

مدى سريان قانون المرافعات المدنية على إجراءات الدعوى الإدارية

الأصل العام هو استقلال محاكم القضاء الإداري عن محاكم القضاء العادي فكما أن القانون الإداري الذي يسهم القضاء الإداري في إنشاء نظرياته وقواعده هو قانون مستقل عن القانون الخاص كالقانون المدني، كذلك من المفترض أن تكون الإجراءات التي تتبع أمام محاكم القضاء الإداري هي الأخرى مستقلة في الأصل عن الاجراءات التي يقررها قانون المرافعات المدنية التي تتبعها محاكم القضاء العادي المدنية، ولكن في عدد من الحالات يصبح قانون المرافعات المدنية واجب التطبيق على إجراءات الدعوى الإدارية وذلك عند عدم ورود نص خاص في قانون القضاء الإداري ينطبق على القضية المعروضة أمام القاضي الإداري، فهناك حالات قضائية تطبق فيها قواعد المرافعات المدنية لعدم تعارضها مع طبيعة نشاط المحاكم الإدارية وطبيعة المنازعات الإدارية، وبالمقابل هناك حالات وتطبيقات قضائية استبعد فيها القاضي الإداري بعض القواعد الإجرائية التي يقررها قانون المرافعات المدنية وذلك لعدم تناسبها مع طبيعة وظروف الدعاوى الإدارية وبناءً على ذلك سنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين، في المبحث الأول سنتناول الاتجاهات الفقهية في تحديد الشريعة العامة، وفي المبحث الثاني سنتناول علاقة إجراءات القضاء الإداري بقانون المرافعات المدنية.

المبحث الأول
الاتجاهات الفقهية في تحديد الشريعة العامة

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية عن إجراءات التقاضي النظامية كون الدعوى الإدارية دعوى عينية تهدف في المقام الأول إلى حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون وبالرغم من ذلك فأن القضاء الإداري كثيراً ما يلجأ إلى أحكام أُصول المرافعات المدنية عند قصور قواعد الاجراءات الإدارية وعدم كفايتها الأمر الذي أثار اختلافات في وجهات النظر فيما إذا كانت قواعد وأحكام المرافعات المدنية هي الشريعة العامة التي يجب على القاضي الإداري الرجوع إليها كلما ظهر قصور في النصوص الخاصة بإجراءات التقاضي الإداري، أم أن اجراءات التقاضي الإدارية هي اجراءات أصيلة ومستقلة بحيث لا يلزم القاضي الإداري بالرجوع إلى قواعد وأُصول المرافعات المدنية إلا إذا وجد نصاً صريحاً يحيل إليها، وقد ظهرت في هذا الإطار ثلاث وجهات نظر سنتناولها في المطالب الثلاثة الآتية، حيث سنتناول في المطلب الأول الاتجاه القائل بإن اجراءات التقاضي المدني هي الشريعة العامة لإجراءات التقاضي الإداري، وفي المطلب الثاني سنتناول الاتجاه الذي يرى استقلال إجراءات التقاضي الإداري وفي المطلب الثالث سنتناول اتجاه المذهب المختلط.

المطلب الأول
إجراءات التقاضي المدني هي الشريعة العامة

لإجراءات التقاضي الإداري

يرى أصحاب هذا الاتجاه وأغلبهم من فقهاء القانون الخاص أن قواعد المرافعات المدنية هي الأصل العام لإجراءات التقاضي أياً كان نوعها مدنية أو جزائية أو حتى إدارية، وعليه فأنه يجب على القاضي الإداري التعامل معها شريعةً عامةً وتطبيقها كلما شاب القوانين الإجرائية الإدارية

نقص أو قصور من دون الحاجة إلى نص يقضي بالإحالة إليه [1] وبالرجوع إلى قواعد الإجراءات المدنية لاستكمال النقص التشريعي في القواعد التي تحكم المنازعات الإدارية لا يتعارض وفقاً لهذا الاتجاه مع القول باستقلال المرافعات الإدارية وخصوصيتها وذلك لأن الرجوع الى هذه القواعد لا يكون إلا حين يتخلف النص الخاص الذي يمكن أن يقضي بخلاف ما تقضي به المرافعات المدنية فالعودة الى هذه القواعد هو عودة الى الأصل فيما سكت عنه الفرع [2]، ووفقاً لأنصار هذا الاتجاه فان دور القاضي الإداري في المنازعة الإدارية يقتصر على تطبيق الإجراءات الواردة في قانون المرافعات المدنية كلما واجه نقصاً أو قصوراً في نصوص قانون القضاء الإداري حتى وان لم تشر نصوصه بالرجوع الى قانون المرافعات المدنية على اعتبار أنها الأصل العام لإجراءات التقاضي كافة أي بمعنى تحجيم دوره في إدارة الدعوى وقيادتها بما يشتمل عليه من استنباط الأحكام القضائية وإنشاء القواعد القانونية اللازمة كلما اقتضى الأمر لذلك وجعله قاضٍ اجرائي يطبق النصوص وحسب، ويستند أصحاب هذا الاتجاه الى حقيقة أن قواعد المرافعات المدنية قد وضعت وتطورت واستقرت منذ زمن بعيد بحيث أصبحت هي الشريعة العامة لإجراءات التقاضي بصورة عامة فإذا كان القانون المدني يعد بحق الشريعة العامة لباقي فروع القانون فان ذلك بطبيعة الحال ينسحب على قواعد الاجراءات المدنية بحيث يجب الاخذ بها وتطبيقها على المنازعات الأخرى طالما أنها لا تتعارض مع نص تشريعي خاص في هذا السياق، ويرون من جانب آخر أن الرجوع الى قواعد الاجراءات المدنية عند غياب النص الخاص في مواد الإجراءات الإدارية على هذا النحو هو أولى من ترك المسالة دون قيد أو ضابط، كما أنه يحول دون تحكم الجهاز القضائي في تسير المنازعات الإدارية أو تركها حالة من الفوضى وعدم الاستقرار والوضوح على نحو قد يشكل خطراً

(1) مسلم، أحمد، (1978)، أصول المرافعات، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 15.

(2) حافظ، محمود محمد، (1993)، القضاء الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 542.

حقيقياً على الخصوم ويزعزع ثقتهم في القضاء [1]، ويرى الباحث أن أنصار هذا الاتجاه قد أغفلوا خصوصية المنازعة الإدارية ولم يأخذوا بعين الاعتبار الفوارق بين روابط وخصائص القانون الخاص عن روابط وخصائص القانون العام إذ إن المعيار الاساس للتمييز بين تلك الروابط هو ما يتعلق بصفة الدولة في العلاقة القانونية فإن وجدت الدولة طرفاً في العلاقة القانونية باعتبارها صاحبة السلطة كان القانون الذي يحكم العلاقة هو القانون العام ولا يهم أن يكون الطرف الآخر في العلاقة فرداً أو جماعة أو هيئة إدارية أما إذا كانت العلاقة لا تدخل فيها الدولة باعتبارها صاحبة السلطة بأن كانت بين فردين عاديين أو الفرد والدولة فان القانون المطبق في مثل هذه الأحوال يكون القانون الخاص وهذا يعد فرقاً جوهرياً يترتب عليه نتيجة حتمية تتمثل باختلاف الإجراءات بين القضاء العادي والقضاء الإداري، وكذلك أنكر أنصار هذا الاتجاه طبيعة الدعوى الإدارية من حيث تفاوت المراكز القانونية للخصوم وذلك على العكس من الدعاوى النظامية التي تكون فيها المراكز القانونية للخصوم متساوية فضلاً عن إهمالهم للدور الإنشائي والإيجابي للقاضي الإداري وحصر سلطته في جعله قاضٍ اجرائي يطبق النصوص القانونية على المنازعة المعروضة أمامه وحسب ويصادر حقه في الاجتهاد والابتكار بما يتناسب مع طبيعة المبادئ العامة للقانون الإداري.

المطلب الثاني
استقلال اجراءات التقاضي الإداري

يرى أنصار هذا الاتجاه وعلى النقيض من الاتجاه الأول أن قواعد وإجراءات التقاضي الإدارية مستقلة تماماً عن قواعد وإجراءات قانون المرافعات المدنية وذلك بالنظر إلى وجود فوارق كبيرة بين روابط القانون العام وروابط القانون الخاص، وعليه فإذا ما شاب قانون الإجراءات الإدارية قصور

(1) الخلايلة، محمد علي، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 281.

تشريعي فأن ذلك لا يجعل القاضي ملزماً باللجوء الى قواعد أُصول المرافعات المدنية بل عليه الاجتهاد وإنشاء قواعد إجرائية تعالج المنازعات الإدارية المعروضة عليه بما يتوافق والمبادئ العامة للقانون الإداري، والحجة الاهم التي يستند إليها هذا الاتجاه هي الاختلاف الواسع بين العلاقات التي يحكمها القانون العام وتلك التي ينظمها القانون الخاص فالدعاوى الإدارية تتعلق بنزاعات ناشئة عن علاقات تتسم بوجود أشخاص وهيئات إدارية عامة طرفاً فيها مما يضفي عليها طابعاً متميزاً عن المنازعات التي تنشأ بين افراد عاديين طبيعيين أو معنويين متساويين في المراكز القانونية فالسلطة العامة في الدعوى الإدارية هي الطرف الأقوى بما تملكه من جهاز إداري ضخم وسلطة تقديرية واسعة [1]، وقد انعكس هذا التباين في طبيعة العلاقات التي يحكمها كل من القانون المدني والقانون الإداري على النصوص القانونية ذات العلاقة فالعلاقات الخاصة تحكمها نصوص القانون الخاص وهي في أغلبها قواعد مكملة تفسح المجال للأطراف لتحديد طبيعة العلاقة وتنظيمها بما يتلاءم وإرادتهم الخاصة في صورة مرنة تعكس رغبة المشرع في تبسيط هذه الروابط أما علاقات القانون العام فتحكمها نصوص القانون الإداري التي ابتكرها القاضي الإداري وقننها المشرع فيما بعد وهي في معظمها قواعد امرة تظهر فيها الدولة بصفتها صاحبة سلطة وسيادة ولذلك تحاول قواعد القانون الإداري خلق نوع من التوازن بين مصلحة الافراد والمصلحة العامة التي تسعى الإدارة الى تحقيقها [2]، ويرى أنصار هذا الاتجاه أن استقلال إجراءات التقاضي الإداري يرجع الى عدة عوامل مهمة وأساسية منها ما يتصل بطبيعة روابط القانون الإداري ومنها ما يتصل بطبيعة الدعوى الإدارية ومنها ما يتصل بطبيعة التنظيم القضائي ومنها ما يتصل بطبيعة مركز الخصوم ومنها ما يتصل بطبيعة الغاية من التقاضي.

---

(1) خضر، طارق فتح الله، (1998)، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 242.

(2) الخلايلة، محمد علي، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 282.

1- **ما يتصل بطبيعة روابط وقواعد القانون الإداري:** إذ يختلف عن القانون الخاص وذلك كون الأخير يحكم وينظم مصالح فردية خاصة مع محاولة الموازنة فيما بينهما، أما القانون الإداري فينظم مصالح عامة وفي سبيل ذلك فأنه يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والافراد مما يترتب عليه أن يكون للقضاء الإداري إجراءاته الخاصة ونظرياته المستقلة عن القانون الخاص. (1)

2- **ما يتصل بطبيعة الدعوى الإدارية:** إذ إن الخصومات القائمة على روابط القانون العام تعد خصومات عينية أو موضوعية هدفها حماية المشروعية وسيادة القانون، في حين تعد أغلب الدعاوى التي ينظرها القضاء العادي من قبيل القضاء الشخصي وترتب على ذلك فأن مركز الخصوم في الدعاوى الإدارية يختلف عن مركزهم في الدعاوى النظامية التي يكون الخصوم فيها متساوين في المراكز القانونية وعلى العكس من ذلك فأن الدعاوى أمام القضاء الإداري تتميز فيها جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة في إصدار القرارات الملزمة فضلاً عن تمتعها بامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها مما يؤدي الى أن تكون دائماً في مركز المدعى عليه أما الفرد فيكون في مركز المدعي الذي يقع عليه عبء الاثبات. (2)

3- **ما يتصل بطبيعة التنظيم القضائي:** في القضاء العادي هناك أنواع من المحاكم التي لا يكون لها مقابل في القضاء الإداري، فهناك المحاكم الابتدائية والاستئنافية والمحاكم الجزائية ومحكمة النقض ومحاكم الأحوال الشخصية والأحداث وغيرها وفي القضاء الإداري من ناحية أخرى هيئات وتشكيلات لا مقابل لها في القضاء العادي ففيه المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية العليا وكل هذا وغيره من الاختلافات في الطبيعة البنيوية لكل

---

(1) موسى، أحمد كال الدين (2012). نظرية الاثبات في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 116.

(2) خضر، طارق فتح الله، (1998)، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 243.

من القضاءين تترتب عليه نتيجة حتمية تتمثل في وجود اختلاف جوهري في الاجراءات أمام كل قضاء منهما.

4- **ما يتصل بطبيعة مركز الخصوم:** الخصوم أمام القضاء العادي متساوون في مراكزهم القانونية وفي الغالب يكونون اشخاصاً طبيعيين أو من الأشخاص المعنوية الخاصة وإذا كانت الحكومة طرفاً في المنازعة فلا يكون ذلك باعتبارها سلطة عامة، أما المنازعات أمام محاكم القضاء الإداري فتكون الإدارة باعتبارها صاحبة سلطة عامة طرف فيها وتتمتع الإدارة بموجب ذلك بسلطة اصدار القرارات الإدارية الملزمة وتتمتع كذلك بامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها وهذا من شأنه أن يعفيها من إقامة الدعوى الإدارية على الأفراد وأن تكون دائماً مدعى عليها ويكون الفرد العادي مدع في الدعوى ويقع على عاتقه عبء الإثبات وعبء توجيه الدعوى ومن ناحية أخرى فإن ممثلي الإدارة غالباً ما ينقصهم الحماس في المنازعات الإدارية بخلاف أصحاب الشأن أنفسهم ومن أجل هذا يجب على القاضي الإداري أن يقوم بدور كبير لإعادة التوازن بين الخصوم. [1]

5- **ما يتصل بطبيعة المنازعات التي ترفع للقضاء :-** إن المنازعات التي تعرض على القضاء العادي في غالبيتها دعاوى ذاتية تتأثر بموقف الخصم الشخصي أو ظروفه أو إرادته كما في دعاوى استرداد الحيازة ومنع التعرض ودعاوى الأحوال الشخصية، وأما الدعاوى الإدارية فتغلب على طبيعتها الصفة الموضوعية والتي تتصل بمراكز قد أنشأها أو حددها القانون وغالباً لا تتأثر بإرادة الطرفين أو برضاهم أو حتى بظروفهم الشخصية إلا في حدود معينة ولما كانت الدعاوى الموضوعية تتعلق بمراكز مصدرها القانون ولا تتأثر في بعض نواحيها بإرادة أو ظروف أصحاب الشأن ولا تتوقف كذلك على رضاهم فإن هذه

(1) حلمي، محمود (1977)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 363.

الخصائص قد سادت الإجراءات الإدارية بصفة عامة وأثرت فيها بشكل كبير، في حين أن القضاء العادي على العكس من ذلك قد انطبع بما يلاءم طبيعة الدعوى الذاتية وما يترتب عليها على اعتبار أنها تكون الغالبة فيما يعرض عليه من دعاوى. (1)

6- **ما يتصل بطبيعة الغاية من التقاضي:** إن الغاية التي تستهدف عرض منازعة أمام القاضي المدني أساسها إقامة العدل بين الخصوم بصورة يتمكن معها كل ذي حق من الوصول إلى حقه ولا يضطر لأن يجعل نفسه حكماً في خصوماته، وأما الغاية من رفع الدعوى أمام القضاء الإداري فهو حسن سير المرافق العامة وحماية مبدأ المشروعية ومنع الانحراف بالسلطة، فالغاية دائماً هي البحث عن نقطة التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة المستدعي الخاصة وعليه ولما تقدم فإن اختلاف الغاية هذا يجعل من استقلال إجراءات القضاء الإداري عن المرافعات المدنية أمراً لازماً لابد منه.

7- **ما يتصل بطبيعة الولاية القضائية:** أن للقضاء العادي ولاية كاملة فيما يعرض عليه من منازعات ويستطيع وضمن الحدود التي أقرها القانون أن يتخذ من القرارات والأوامر ما يراه حاسماً للنزاع المعروض عليه بغية تحقيق العدالة التي ينشدها، وأما القضاء الإداري فأنه لا يستطيع أن يحل محل الإدارة أو أن يصدر لها امراً وليس للقاضي الإداري إلا أن يحكم إما بإلغاء القرار كلياً أو جزئياً وليس له أن يتولى سلطة التقدير بنفسه في الحالات التي ترك القانون فيها سطلة التقدير للإدارة. (2)

ويرى الباحث أنه ورغم العديد من الحجج والمسوغات التي ساقها أنصار هذا الاتجاه إلا أنهم قد ابعدوا أُصول المرافعات المدنية بشكل مطلق عن مجال المرافعات الإدارية وفي ذلك إجحاف

---

(1) الخطيب، عدنان (1968)، الاجراءات الإدارية، بدون دار نشر، ص 21.

(2) وصفي، مصطفى كمال، (1978)، أصول اجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 16.

كبير إذ إن أُصول المرافعات المدنية ما هي إلا اجراءات متوافقة مع قواعد العدالة وقد وضعت واستقرت منذ أمد بعيد فضلاً عن اشتمالها على أغلب القواعد والأُصول الاجرائية العامة التي كانت نتاج لاجتهادات قضائية متوالية أدت إلى نشوء هذه القواعد وظهورها بالشكل الذي نراه في وقتنا المعاصر وعليه فأنه لا يجوز استبعادها بالمجمل لما قد ينطوي عليه ذلك من فراغ وقصور تشريعي قد يواجهه القاضي الإداري عند الفصل في المنازعات الإدارية المعروضة أمامه.

المطلب الثالث

المذهب المختلط

لقد ظهرت وجهة نظر ثالثة في الفقه تنادي بالتوفيق بين الاتجاهين السابق ذكرهما انطلاقاً من فكرة أنه من المجحف الأخذ بأحدهما وإنكار الآخر بالمجمل وأن كان كل منهما يلامس جانباً من الحقيقة والصواب فالاتجاه الأول يتجاهل طبيعة العلاقات في القانون العام عندما جعل أُصول وقواعد المرافعات المدنية هي الشريعة العامة لإجراءات التقاضي الإدارية ويلزم القاضي الإداري بالرجوع إليها عند قصور النص الخاص، أما الاتجاه الثاني فرغم ابتعاده عن هذا الخطأ إلا أنه يحاول وكردة فعل على المذهب الأول إبعاد أُصول المرافعات المدنية بصورة كاملة عن مجال المرافعات الإدارية وهذا خطأ أيضاً وذلك لأنه يتناسى حقيقة أن الاجراءات المدنية ماهي إلا استنباط من قواعد المنطق والعدالة وعليه فأنه لا يوجد مسوغ معقول لاستبعادها بالكامل من مجال القضاء الإداري لمجرد أنها وردت في قوانين المرافعات المدنية [1]، إذ يرى أنصار هذا الاتجاه أن وضع أسس عامة لبناء قواعد المرافعات الإدارية أنما يكون من خلال التوفيق بين اعتبارين يتمثل إحدهما في مراعاة الخصائص المميزة لروابط القانون العام ويتمثل الآخر في مراعاة المبادئ

(1) الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 282.

العامة للتقاضي المستسقاة من المنطق والعدالة الموجودة في قوانين المرافعات المدنية والتي لا تتعارض مع طبيعة الدعاوى الإدارية [1]، ويرى الباحث أن هذا الاتجاه هو الأقرب الى الصواب فيما يتعلق بطبيعة المنازعات الإدارية وكذلك الموائمة بين الاتجاهيين السابقين إذ إن هذا الاتجاه يأخذ بعين الاعتبار مميزات وخصائص اجراءات التقاضي الإدارية وفي الوقت نفسه فأنه لا يمانع من الرجوع الى قواعد وأُصول المرافعات المدنية خلال نظر الدعاوى الإدارية على شرط أن تكون تلك القواعد والأُصول متوافقة مع خصائص وطبيعة الدعوى الإدارية وفي حالة عدم توافقها مع طبيعة المنازعة الإدارية فأن على القاضي الإداري الاجتهاد والابتكار وممارسة دوره الإيجابي والذي يظهر في اسمى تجلياته من خلال إنشاء وابتكار القواعد القانونية التي تتلاءم وطبيعة المنازعة الإدارية المعروضة أمامه، وقد اخذ المشرع المصري بهذا الاتجاه فقد نصت المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على تطبيق القواعد الإجرائية لقانون المرافعات المدنية على المنازعة الإدارية في حال عدم ورود نص في قانون مجلس الدولة [2]، وكذلك فعل المشرع العراقي حيث نصت المادة 7 / 11 من قانون مجلس الدولة رقم مجلس الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 على "تسري أحكام قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 وقانون الإثبات رقم 107 لسنة 1979 وقانون أُصول المحاكمات الجزائية رقم 23 لسنة 1971 وقانون الرسوم العدلية رقم 114 لسنة 1981 في شأن الاجراءات التي تتبعها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين فيما لم يرد فيه نص خاص".

---

(1) الجرف، طعيمه، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية، مجلة مجلس الدولة، السنة السابعة، ص286.

(2) أنظر قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972، المادة الثالثة منه والتي نصت على (تطبق الاجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص).

وذلك ما ذهب إليه أيضاً المشرع الأردني بالإخذ بهذا الاتجاه عندما نص في المادة 41 من قانون القضاء الإداري على سريان نصوص قانون أُصول المحاكمات المدنية على المنازعة الإدارية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري. [1]

(1) أنظر قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، المادة 41 منه والتي نصت على"في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري".

المبحث الثاني

علاقة إجراءات القضاء الإداري بقانون المرافعات المدنية

من الطبيعي أن تتميز إجراءات التقاضي الإدارية عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم النظامية وذلك بالنظر الى اختلاف طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون الإداري عن تلك التي يحكمها القانون الخاص فضلاً عن أن الدعوى الإدارية تستهدف حماية مبدأ المشروعية، إلا أن في بعض الاحيان يواجه القاضي الإداري نقصاً في قواعد وأحكام قانون القضاء الإداري مما يضطره الى الرجوع الى قانون أُصول المرافعات المدنية باعتبارها الشريعة العامة ولكن مع الاخذ بالاعتبار خصوصية المنازعات الإدارية، وبناءً على ذلك سنتناول هذا المبحث من خلال مطلبين، في المطلب الأول سنتناول الاجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية التي تتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري، وفي المطلب الثاني سنتناول الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية التي لا تتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري.

المطلب الأول

الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية

التي تتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري

لقد طبق القضاء الإداري في الكثير من الحالات قواعد إجرائية في قانون المرافعات المدنية على المنازعات الإدارية المعروضة أمامه وذلك لكونها لا تتعارض مع طبيعة تنظيم القضاء الإداري وإجراءاته وطبيعة المنازعات الإدارية وفيما يلي أمثلة على تلك القواعد الإجرائية:

1- فيما يتعلق بانقطاع الدعوى وذلك إذا توفي أحد الخصوم أو فقد أهليته أو زالت صفته في مباشرة الخصومة قبل غلق باب المرافعة إذ طبق القضاء الإداري القواعد الإجرائية الواردة في

قانون المرافعات المدنية والمتعلقة بانقطاع الدعوى على المنازعات الإدارية حيث اشارت المادة 130 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020 الى تلك القواعد والأُصول الجرائية المتعلقة بانقطاع الدعوى إذ بينت أن الدعوى تنقطع بحكم القانون بوفاة أحد الخصوم أو بفقده لأهليته أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه إلا إذا ما كانت الدعوى بمراحلها النهائية واستعدت المحكم لإصدار القرار المناسب فيها [1]، وفي العراق فقد اشارت المادة 84 من قانون المرافعات المدنية رقم 83 لسنة 1969 الى تلك القواعد والأُصول الاجرائية المتعلقة بانقطاع الدعوى إذ أشارت الى أن انقطاع السير في الدعوى بحكم القانون وذلك يكون بوفاة أحد الخصوم أو بفقده أهلية الخصومة أو زوالها ممن من كان يباشر الخصومة نيابةً عنه بشرط ألا تكون الدعوى مهيأة لإصدار الحكم فيها [2]، أما في الأردن فقد اشارت الفقرة الثالثة من المادة 123 من قانون أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 الى ما يتعلق بالأحكام الخاصة بوقف الدعوى [3] وتجدر الاشارة إلى أن تطبيق هذا النص يقتضي ملاءمته مع الدعوى الإدارية لأنه مثلاً عند وفاة أحد الخصوم من الممكن أن ينطبق على المدعى الفرد إلا أنه لا ينطبق على الجهات الإدارية فبالنسبة لهذه الجهات تنقطع الخصومة في حالات

---

(1) أنظر المادة 130 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020.

(2) أنظر قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969، المادة 84 منه والتي نصت على" ينقطع السير في الدعوى بحكم القانون بوفاة أحد الخصوم أو بفقده أهلية الخصومة أو زوال صفة من كان يباشر الخصومة نيابة عنه إلا إذا كانت الدعوى قد تهيأت للحكم في موضوعها".

(3) أنظر قانون أصول المحاكمات الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل، المادة 123 / 3 منه والتي نصت على "إذا تقرر إعلان إفلاس أحد فرقاء الدعوى أو طرأ عليه ما يفقد اهلية الخصومة تبلغ المحكمة من يقوم مقامه قانوناً أما في حالة وفاته تبلغ المحكمة أحد ورثته المذكورين في سجل الأحوال المدنية كما تبلغ الورثة جملة دون ذكر اسمائهم وصفاتهم في آخر موطن للمتوفي وبالنشر في صحيفتين يوميتين محليتين وفق أحكام المادة 12 من هذا القانون".

تماثل الوفاة من الناحية الإدارية كما في حالة ادماج المشروعات العامة والأشخاص الإدارية أو انفصالها أو تغير صفتها. [1]

2- فيما يتعلق بسلطة المحكمة في وقف الدعوى الى حين الفصل في مسالة أولية يتوقف عليها الحكم في موضعها ويكون الفصل فيها خارجاً عن الاختصاص الوظيفي أو النوعي للمحكمة التي تنتظر الدعوى فقد اشارت المادة 129 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020 الى تلك القواعد والأُصول الإجرائية المتعلقة بهذا الشأن والتي بينت أن للمحكمة أن توقف إجراءات الفصل في الدعوى المنظورة أمامها إذا ما استنتجت تعلق الحكم في موضوعها على الفصل في دعوى أخرى [2] وفي العراق فقد اشارت المادة 83 من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 إلى تلك الضوابط والأحكام المتعلقة بهذا الشأن حيث اشارت بجواز أن توقف المحكمة اجراءات المرافعة في الدعوى وعدّها مستأخرة حتى يتم الفصل في الموضوع الذي يتوقف عليه إصدار الحكم المناسب في الدعوى المستأخرة وبعدها تستأنف اجراءات المرافعة في الدعوى من النقطة التي تم التوقف عندها [3]، أما في الأردن فقد أشارت المادة 122 من قانون أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 إلى أحكام

---

(1) عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص 285.

(2) أنظر قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020، المادة 129 من والتي نصت على "في غير الأحوال التي ينص فيها القانون على وقف الدعوى وجوباً أو جوازاً يكون للمحكمة أن تأمر بوقفها كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسالة أخرى يتوقف عليها الحكم وبمجرد زوال سبب الوقف يكون للخصم تعجيل الدعوى".

(3) أنظر قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969، المادة 83 والتي نصت على "إذا رأت المحكمة أن الحكم يتوقف على الفصل في موضوع آخر قررت ايقاف المرافعة واعتبار الدعوى مستأخرة حتى يتم الفصل في ذلك الموضوع وعندئذ تستأنف المحكمة السير في الدعوى من النقطة التي وقفت عندها ويجوز الطعن في هذا القرار بطريق التمييز".

وضوابط ما يتعلق بسلطة المحكمة في وقف الدعوى إلى حين الفصل في مسالة أخرى يتوقف إصدار الحكم عليها. [1]

3- فيما يتعلق بكون محكمة القضاء الإداري مقيدة في حكمها بالطلبات المقدمة إليها فقط باستثناء ما يتعلق بالنظام العام كعيب عدم الاختصاص إذ بإمكان المحكمة اثارته من تلقاء نفسها في أية مرحلة كانت فيها الدعوى حتى لو لم يثره الخصوم، إذ تتوافق هذه الخاصية الاجرائية المقرة في قانون المرافعات المدنية مع الطبيعة القانونية للمنازعة الإدارية وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بهذا الشأن بقولها " من القواعد المقررة في فقه قانون المرافعات المدنية أن المحكمة مقيدة في حكمها بالطلبات المقدمة إليها ومن ثم لا يجوز لها أن تقضي بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه وإلا كان حكمها محلاً للطعن وهذه القاعدة الأُصولية لا تتعارض نصاً أو روحاً مع أحكام قانون مجلس الدولة ". [2]

4- فيما يتعلق بصلاحية القضاء الإداري في تطبيق إجراءات المعاينة القضائية وكما هو الحال في المحاكم المدنية وطبقاً للقواعد نفسها التي تتضمنها قوانين الإثبات المدنية، إلا أنه من الملاحظ من الناحية العملية أن المعاينة القضائية نادرة الحدوث في محاكم القضاء الإداري وتبدو ضرورتها عند تعذر نقل السجلات الإدارية إلى مقر المحكمة وعندما يستشعر القاضي الإداري الحاجة إلى الانتقال لمعرفة ظروف الوقائع على الطبيعة. [3]

---

(1) أنظر قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رق رقم 24 لسنة 1988 المعدل، المادة 122 التي نصت على "تأمر المحكمة بوقف الدعوى إذا رأت تعلق الحكم في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم وبمجرد زوال سبب الوقف يكون لأي من الخصوم طلب السير في الدعوى".

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 24 / 3 / 1969، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة عشر، ص 53.

(3) موسى، أحمد كمال الدين، (1977)، نظرية الاثبات في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 360. حلمي، محمود، (1977)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 432.

5- فيما يتعلق بخصوص عدم صلاحية القاضي الإداري في نظر الدعوى، حيث طبق القضاء الإداري قواعد وأُصول المرافعات المدنية فيما يتعلق بشأن منع القضاة وردهم وتنحيتهم [1] وتطبيقاً لذلك فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بهذا الشأن بقولها " إذا كان أحد المستشارين بالمحكمة التي اصدرت الحكم سبق أن أبدى رأياً في القضية ابان عمله كمفوض أمام المحكمة فأنه ينتج عن ذلك بطلان الحكم واعادة القضية الى المحكمة لنظرها من جديد " وقد أشارت المواد الواردة في الباب الثامن من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020 الى هذه القواعد والأُصول، وتناولت ايضاً أحكام ومواد الباب الثامن من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 تلك القواعد الإجرائية، وكذلك تناولت المواد الواردة في الباب السابع من قانون أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 أحكام وضوابط هذه القواعد الإجرائية المدنية.

6- فيما يتعلق بخصوص مبدأ علانية الجلسات إذ يطبق القضاء الإداري هذا المبدأ المهم والذي أصبح ضماناً لتحقيق العدالة المرجوة من القضاء والذي نصت عليه أغلب النصوص الدستورية والتشريعات المقارنة حيث نصت المادة 187 من الدستور المصري لسنة 2019 على هذا المبدأ بقولها "جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة سريتها مراعاة للنظام العام أو الآداب" وكذلك ما نصت عليه المادة 101 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري حيث اشارت صراحةً الى علنية المرافعة إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على دفع

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 5 / 6 / 1977، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الخامسة عشر، ص 1145، بند 11، أشار إليه عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 290.

أحد الخصوم بجعلها سرية [1]، وبالرغم من أن قانون مجلس الدولة المصري لم ينص على هذا المبدأ إلا أن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية قد اقرت هذا المبدأ وعدّته من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي المصري [2]، وفي العراق فقد سار المشرع العراقي في المسلك نفسه الذي ذهب إليه المشرع المصري وذلك بإقرار مبدأ علانية الجلسات في الفقرة 7 من المادة 19 من الدستور العراقي لعام 2005 والتي نصت على " جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية " وكذلك ما نصت عليه الفقرة 1 من المادة 61 من قانون المرافعات المدنية العراقي على مبدأ علانية المرافعات إلا إذا ارتأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من قبل أحد الخصوم بجعلها سرية وذلك للمحافظة على النظام العام أو الآداب [3] وكذلك ما نصت عليه المادة 5 من قانون التنظيم القضائي العراقي رقم 160 لسنة 1979 والتي اكدت على علانية جلسات المحاكمة إلا إذا رأت المحكمة جعلها سرية حفاظاً على النظام العام أو مراعاة للآداب وحرمة الاسرة [4] وبالرغم من أن قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 لم يشر الى هذا المبدأ ولم يضمنه في نصوصه إلا وأنه عملاً بالنصوص التي تقر تطبيق القواعد الإجرائية المدنية التي لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية أصبحت علانية الجلسات أصل ثابت في القضاء

(1) أنظر قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري ر13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020، المادة 101 منه والتي نصت على "تكون المرافعة علنية إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طاب أحد الخصوم اجراءها سراً حفاظاً على النظام العام أو مراعاة للآداب أو لحرمة الأسرة".

(2) الطعن رقم 3552 لسنة 41 ق، جلسة 9 / 11 / 1997، أشار إليه، أحمد، ابراهيم سيد والطباخ، شريف أحمد، (2014)، الوسيط في شرح قانون مجلس الدولة، القاهرة، شركة ناس للطباعة، ط1، ص 36.

(3) أنظر قانون المرافعات المدنية العراقي 83 لسنة 1969، المادة 61 منه الفقرة 1 والتي نصت على "تكون المرافعة علنية إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم اجراءها سراً محافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب ولحرمة الأسرة".

(4) أنظر قانون التنظيم القضائي العراقي رقم 160 لسنة 1979، المادة 5 منه والتي نصت على "جلسات المحاكم علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية محافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب وحرمة الأسرة".

الإداري لا يجوز تجاوزه أو الخروج عنه إلا إذا رأت المحكمة جعلها سرية وبما يتوافق مع المصلحة العامة [1]، أما في الأردن فقد أقر قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 مبدأ علانية المرافعات إذ نصت الفقرة ب/ من المادة 16 من القانون المذكور على علانية المرافعات أمام المحاكم الإدارية إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بطلب من أحد الاطراف بجعلها سرية وبما يتوافق مع المصلحة العامة [2] وهو ما أقره كذلك قانون أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 في الفقرة 1 من المادة 71 والتي نصت على علانية المحاكمات إلا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بطلب من أحد الخصوم بجعلها سرية حفاظاً على النظام العام أو الآداب [3].

7- فيما يتعلق بخصوص أهلية رافع الدعوى، فلقد طبق القضاء الإداري القواعد الخاصة بالأهلية المنصوص عليها في القانون المدني، حيث حددها المشرع العراقي في المادة 46 من القانون المدني العراقي سن الرشد بإتمام ثماني عشرة سنة ميلادية، وحددها المشرع الأردني في المادة 43 الفقرة 2 من القانون المدني الأردني على أن سن الرشد هي ثماني عشرة سنة شمسية كاملة.

---

(1) سعيد، دانا عبدالكريم ورسول، بلند أحمد، (2020)، خصوصية قواعد اجراءات الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، ص 390 – 418.

(2) أنظر قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، الفقرة ب/ من المادة 16 منه والتي نصت على "تنظر المحكمة الإدارية في الدعاوى المقامة لديها مرافعة وبصورة علنية إلا إذا قررت من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من أحد الاطراف النظر فيها سراً بناءً على مقتضيات المصلحة العامة".

(3) أنظر قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل، الفقرة 1 من المادة 71 منه والتي نصت على" ينادى على الخصوم في الموعد المحدد لنظر القضية وتكون المحاكمة علنية إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم اجراءها سراً محافظة على النظام العام أو الآداب العامة أو حرمة الأسرة".

8- فيما يتعلق بأحكام الخبرة، حيث طبق القضاء الإداري القواعد الإجرائية الواردة في نصوص قانون المرافعات المدنية المتعلقة بانتداب المحكمة لخبير[1] وقد أشارت المادة 83 وما بعدها من قانون أُصول المحاكمات الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 لأحكام الكشف والخبرة فيما اشارت المادة 135 وما بعدها من قانون الاثبات في المواد المدنية والتجارية المصري رقم 25 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 18 لسنة 1999 لأحكام وأُصول الخبرة وتناولت المادة 132 وما بعدها من قانون الإثبات العراقي رقم 107 لسنة 1979 الأحكام والضوابط المتعلقة بالخبرة، إلا أنه من الملاحظ أن الخبرة في مجال الدعاوى الإدارية تكون مقيدة في نواحٍ عديدة بخلاف الحال في الدعاوى النظامية إذ إن القاضي الإداري يفضل في كثير من الأحيان عدم اقحام الخبير على الدعوى المنظورة أمامه ويحترم استقلال الإدارة فلا يجعل الخبير يتدخل في اعمالها وللقاضي الإداري أن يستغني عن الخبير بما ورد في ملف الدعوى من تقارير الجهات الرسمية المختصة كالإدارة واللجنة الطبية الحكومية أو الإدارة الهندسية المختصة بعدّها الخبير الرسمي المختص [2].

9- فيما يتعلق بشأن أحكام الرسوم والمصاريف في الدعوى، فقد طبق القضاء الإداري الأحكام الخاصة بالرسوم والمصاريف في الدعوى الواردة في نصوص قانون المرافعات المدنية والشاملة لأتعاب المحاماة ومصاريف الخبرة حيث نصت المادة 184 وما بعدها من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020 إلى تلك الأحكام والضوابط الخاصة برسوم ومصاريف الدعوى كما وأشارت المادة 161 من قانون

---

(1) عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص288.

(2) وصفي، مصطفى كمال، (1978)، أصول اجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 456.

أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 الى ما يتعلق بتلك الأحكام وكذلك ما نصت عليه المادة 166 من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 والتي تناولت الضوابط والأحكام المتعلقة برسوم ومصاريف الدعوى.

10- فيما يتعلق بتفسير الأحكام وتصحيحها حيث طبق القضاء الإداري الأحكام المتعلقة بتفسير الأحكام وتصحيحها الواردة في قانون المرافعات المدنية [1] وأن لم تشر نصوصه إلى تلك الأحكام لا في قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 ولا في قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 ولا في قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 إلا أنه وعملاً بالنصوص التي تجيز تطبيق قواعد الإجراءات المدنية ما لم تتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية أصبح ما يتعلق بتفسير الأحكام وتصحيحها أصل ثابت في القضاء الإداري مع بقاء الاستثناءات المقرر تقديرها للقضاء الإداري وقد اشارت المواد " 191- 192 – 193 " من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020 الى ما يتعلق بشان بتفسير الأحكام الصادرة من المحاكم وتصحيحها حيث بينت جواز أن تقوم المحكمة بتصحيح حكمها سواء من تلقاء نفسها أو بطلب من أحد الخصوم ومن غير أن تجرى مرافعة وأن يقوم كاتب المحكمة بالتصحيح على نسخة الحكم الأصلية على أن يوقعه هو ورئيس الجلسة كما وتناولت المادة 167 من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 تلك الضوابط

(1) حسن، محمد عبد الغني، (2010)، قواعد واجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ص35.

المتعلقة بتفسير وتصحيح الأحكام [1] فيما اشارت المادة 168 من قانون أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 إلى ما يتعلق بتلك الضوابط الخاصة بالتفسير والتصحيح للأحكام [2].

11- فيما يتعلق بشأن الوقف الاتفاقي للدعوى، فلقد طبق القضاء الإداري هذا المبدأ المنصوص عليه ضمن القواعد الإجرائية لقانون المرافعات المدنية حيث اشارت المادة 123 / 1 من قانون أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006 الى جواز وقف الدعوى بناءً على اتفاق الخصوم وعلى عدم السير فيها مدة لا تزيد على الستة اشهر من تاريخ اقرار المحكمة لاتفاقهم [3] وكذلك ما نصت عليه المادة 82 من قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969 حيث اشارت الى جواز وقف الدعوى بناءً على اتفاق الخصوم [4].

---

(1) أنظر قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969، المادة 167 منه والتي نصت على " 1- لا يؤثر في صحة الحكم ما يقع فيه من اخطاء مادية بحتة كتابية أو حسابية وإنما يجب تصحيح هذا الخطأ من قبل المحكمة بناءً على طلب الطرفين أو أحدهما 2- إذا وقع طلب التصحيح دعت المحكمة الطرفين لاستماع اقوالهما أو من حضر منهما بشأنه أو اصدرت قرارها بتصحيح الخطأ والواقع 3- يدون قرار التصحيح حاشية للحكم والصادر ويسجل في سجل الأحكام ويبلغ للطرفين" .

(2) أنظر قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006، المادة 168 /1 " 1- تتولى المحكمة تصحيح ما يقع في حكمها من اخطاء مادية كتابية أو حسابية وذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة ويجري كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الاصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة".

(3) أنظر قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006، المادة 123 / 1 والتي نصت على " **1**- يجوز وقف الدعوى بناءً على اتفاق الخصوم على عدم السير فيها مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ إقرار المحكمة لاتفاقهم، ولا يجوز لأي من الخصوم أن يطلب خلال تلك المدة إعادة قيد الدعوى إلا بموافقة خصمه".

(4) أنظر قانون المرافعات المدنية العراقي رقم 83 لسنة 1969، المادة 82 والتي نصت على "1-يجوز وقف الدعوى إذا اتفق الخصوم على عدم السير فيها مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ اقرار المحكمة لاتفاقهم 2-إذا لم يراجع أحد الطرفين المحكمة في الخمسة عشر يوماً التالية لنهاية الأجل تبطل عريضة الدعوى بحكم القانون".

12- وفيما يتعلق بشأن طلبات التعويض المقدمة تبعاً لدعوى الالغاء، حيث يطبق القضاء الاداري القواعد الاجرائية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية على كل ما يتعلق بحيثيات طلبات التعويض عن الاضرار اللاحقة نتيجة للقرارات الصادرة عن الإدارة .

ويستنتج الباحث مما تقدم أن القضاء الإداري طبق في كثير من الاحيان قواعد اجرائية منصوص عليها في قانون المرافعات المدنية وذلك حين يكون هناك نقص تشريعي في قانون القضاء الإداري مما يضطر معه القاضي الإداري للرجوع الى قواعد الإجراءات المدنية بشرط أن تتلاءم تلك القواعد الاجرائية مع طبيعة وخصائص المنازعة الإدارية ويرى الباحث أن هذا النهج يعد حالة استثنائية على الأصل العام وكان الأولى بالمشرع المقارن أن يعالج القصور التشريعي الحاصل في قانون القضاء الإداري بما يغني القاضي الإداري عن الاستعانة أو الرجوع الى أية قوانين أخرى.

المطلب الثاني

الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية التي

لا تتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري

لقد استبعد القضاء الإداري مجموعة من القواعد والأُصول الإجرائية التي يقرها قانون المرافعات المدنية وذلك لعدم تناسبها مع طبيعة القضاء الإداري ونشاط محاكمه المتميز وكذلك لتعارضها مع طبيعة روابط القانون العام التي يفصل فيها القضاء الإداري وفي ما يلي أمثلة على عددٍ من تلك القواعد الإجرائية التي تم استبعادها وهي كالتالي:

1- فيما يتعلق بإجراءات رفع الدعوى، فطبقاً لقانون المرافعات المدنية ترفع الدعوى المدنية بعريضة يجب إعلانها للمدعى عليه بواسطة المدعي نفسه أو بواسطة قلم المحكمة وإعلان

الدعوى هنا شرط لاعتبارها مرفوعة فهو ركن لانعقاد الخصومة فأن لم يتحقق على نحو سليم لا تنعقد الخصومة ويحكم بعدم قبول الدعوى شكلاً، أما في القضاء الإداري فان المنازعة أو الخصومة تنعقد وتعتبر الدعوى مرفوعة بمجرد ايداع عريضة الدعوى في قلم كتاب المحكمة المختصة وكذلك الطعن في الحكم فهو يتحقق فقط بمجرد ايداع تقرير الطعن بقلم كتاب المحكمة وتعدُ الخصومة أو الطعن مقامة في الميعاد القانوني طالما أن الايداع قد تم خلاله أما عن عريضة الدعوى للجهة الإدارية المدعى عليها أو إعلان تقرير الطعن فهو ليس ركناً من أركان إقامة المنازعة الإدارية أو شرطاً لصحتها إنما هو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها وليس من شانه أن يؤثر على صحة انعقاد الخصومة وذلك بخلاف الحال في المنازعات المدنية [1]، ولقد اكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها على هذا المبدأ وأشارت الى أن الخصومة الإدارية تنعقد بهذا الاجراء الوحيد وهو ايداع عريضتها بقلم كتاب المحكمة المختصة وأن الإعلان هو إجراء لاحق مستقل تتولاه المحكمة [2].

2- استبعد القضاء الإداري المصري نظام استيفاء الديون الثابتة بالكتابة وهو النظام المعروف بأوامر الاداء فهذا النظام لا يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري، حيث أن الدعوى الإدارية هي دعوى موضوعية أساسها مخاصمة قرار إداري مشوب بعيب من العيوب التي حددها

---

(1) عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص279.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 23/ 2/ 1957، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية، ص 574، اشار اليه عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مصدر سابق، ص 280.

القانون وإضافة الى ذلك فهو يتعارض مع الطبيعة الإجرائية المنصوص عليها في قانون القضاء الإداري المقارن من حيث كيفية رفع الدعوى والسير في إجراءاتها المختلفة [1].

3- استبعد القضاء الإداري مبدأ شطب الدعوى لعدم حضور المدعي كجزاء يقرره قانون المرافعات المدنية حيث رفض القضاء الإداري المصري وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا الأخذ بهذا الجزاء الذي تضمنته المادة 82 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020 وذلك لعدم ملائمته لطبيعة الإجراءات الإدارية [2] وفي هذ تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأن " النظام القضائي لمجلس الدولة يتأبى الاخذ بالنظام الاجرائي الذي تجري عليه المحاكم المدنية في حالة غياب الخصوم عن حضور الجلسات المحددة للنظر في دعاويهم ومن ثم لا يجوز اعمال الأثر الذي يرتبه الشارع على عدم حضور الخصوم أمام المحاكم المدنية في مجال الدعوى الإدارية لأن هذا الأثر مقرر كجزاء على الخصم الذي يهمل في متابعة دعواه وحضور الجلسة المحددة لنظرها، بيد أن النظام القضائي الإداري يعتد في المقام الأول بتحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها بإجراءات الزم القانون هيئة مفوضي الدولة القيام بها قبل طرح المنازعة على القضاء إذ يقوم هذا النظام اساساً على مبدأ المرافعات التحريرية في مواعيد محددة منضبطة يستطيع ذوو الشأن فيها ان يقدموا مذكراتهم مع مستنداتهم كما يقوم

---

(1) الطماوي، سليمان (2015)، القضاء الإداري، راجعه ونقحه أبو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله وخليل، حسين ابراهيم، مرجع سابق، ص 954.

(2) الطماوي، سليمان محمد، راجعه ونقحه ابو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله وخليل، حسين ابراهيم، (2015)، ذات المصدر، ص 954.

على تحضير الدعوى من هيئة مفوضي الدولة " [1]، أما في العراق فلم ينص قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017 الى هذا المبدأ ولم يضمنه في نصوصه إلا وأنه عملاً بالنصوص التي تقر تطبيق القواعد الاجرائية المدنية فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة فإن قانون المرافعات العراقي رقم 83 لسنة 1969 نص في المادة 56 / 2 إذا لم يحضر المدعي إلى المرافعة وحضر المدعى عليه فله أن يطلب إبطال عريضة الدعوى أو أن يطلب من المحكمة البت في دفوعه التي قدمها غيابياً وللمحكمة أن تبت في الدعوى بما تراه مناسباً وموافقاً لأحكام القانون [2]، أما في الأردن فقد منح قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 في المادة 17 منه المحكمة الإدارية الصلاحية في إسقاط الدعوى إذا لم يحضر وكيل المدعي في الموعد المحدد لنظر الدعوى أو تخلف عن حضور أية جلسة مع امكانية تجديدها من قبل المستدعي خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ولمرة واحدة تبدأ من اليوم التالي لتاريخ الاسقاط بعد دفع الرسوم القانونية كاملة أما إذا لم يحضر وكيل المدعى ضده أي جلسة من جلسات المحاكمة فيجوز للمحكمة الإدارية أن تقرر إجراء محاكمته بمثابة الوجاهي ووجاهياً اعتبارياً إذا كان قد حضر أياً من جلسات المحاكمة وأن تصدر حكمها في الدعوى ولا يقبل حضوره فيما بعد إذا كانت الدعوى

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 3/ 11/ 1968، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة الرابعة عشر، ص9، اشار إليه عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مصدر سابق، ص281.

(2) أنظر قانون المرافعات العراقي رقم 83 لسنة 1969، المادة 56 / 2 والتي نصت على "إذا لم يحضر المدعى وحضر المدعى عليه فله أن يطلب إبطال عريضة الدعوى أو يطلب النظر في دفعه للدعوى غيابا. وعندئذ ثبت المحكمة في الدعوى بما تراه موافقا للقانون".

معدة للفصل أما في حال عدم حضور الطرفين فيجوز هنا للمحكمة أن تؤجل الدعوى أو تسقطها [1].

4- فيما يتعلق بالدفوع التي يمكن أن يبديها المدعى عليه في قانون المرافعات المدنية ليست كلها من النظام العام فمن الدفوع ما يجب إبداؤها في وقت معين بالذات مثل الدفع بعدم الاختصاص المكاني والدفع بطلب إحالة الدعوى إلى محكمة أخرى لقيام ذات النزاع أمامها أو لارتباطها بدعوى أخرى مرفوعة أمامها أو الدفع بوجود شرط التحكيم فمثل هذه الدفوع يجب إبداؤها قبل الدخول في موضوع الدعوى وذلك حسب ما نصت عليه المادة 108 من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020 وكذلك ما نصت عليه المواد "109- 110- 111" من قانون أُصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006، في حين أن الدفوع كافة في القضاء الإداري تتعلق بالنظام العام ومن بينها الدفوع المذكورة انفاً إذ يجوز ابداؤها من جانب الإدارة المدعى عليها في أيةِ حالة تكون عليها الدعوى وينتج عن اعتبارها كلها من النظام العام أن عدم الاختصاص المكاني مثلاً لا يجوز تصحيحه باتفاق الخصمين أو بقبول المدعى عليه كما هو الحال في المحاكم النظامية وأن القاضي الإداري له أن يقضي به من تلقاء نفسه بل ويلتزم بذلك وكذلك الدفع بانتفاء أو زوال الصفة في المدعي عليه يؤدي حتماً إذا كان قائماً على أساس قانوني الى عدم قبول الدعوى ولا يجوز للقاضي الإداري في هذه الحالة تأجيل نظر الدعوى لإعلان ذي الصفة[2]، وتجدر الإشارة إلى عدم

---

(1) الخلايلة، محمد علي، (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص302.

(2) عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مصدر سابق، ص283.

إمكانية الدفع بعدم الاختصاص المكاني أمام محكمة القضاء الإداري في الأردن وذلك لوجود محكمة قضاء إداري واحدة مقرها العاصمة عمان حسب ما نصت عليه المادة 4/ أ من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 [1].

5- فيما يتعلق بالإدخال، فلقد جعله القضاء الإداري مقتصراً على المحكمة الإدارية هي التي تقرر من تلقاء نفسها إدخال أي شخص ثالث في الدعوى بخلاف الأمر مع القواعد الاجرائية لقانون المرافعات المدنية، فلقد أشارت المادة 15 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 الى أحكام وضوابط التدخل والإدخال في الدعوى الإدارية بشكل واضح حيث نصت على جواز من له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة الإدارية ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب من المحكمة الإدارية إدخاله في الدعوى شخصاً ثالثاً كما نصت على جوازية أن تقوم المحكمة من تلقاء نفسها إدخال أي شخص ثالث في الدعوى وذلك بعد أن تقتنع بالأسباب الموجبة التي أبداها لغرض دخوله شخصاً ثالثاً في الدعوى [2]، والجدير بالملاحظة من نص المادة المذكورة أن الإدخال في الدعوى يختلف عن التدخل فيها فهو يتم رغماً عن إرادة الغير بحيث يصبح طرفاً في الخصومة والأصل أن يكون الإدخال بهذا المعنى بناءً على طلب من الخصوم أو بأمر من المحكمة من تلقاء نفسها إلا أن الأمر يقتصر في الدعوى الإدارية على المحكمة نفسها وذلك على خلاف الأمر في الدعوى

---

(1) أنظر قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، المادة 4 / أ والتي نصت على " تنشأ محكمة إدارية في عمان ويجوز لها بموافقة رئيسها عقد جلساتها في أي مكان آخر في المملكة ".

(2) أنظر: قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014، الفقرة/ أ من المادة 15 والتي نصت على "1- يجوز لمن له علاقة بدعوى قائمة لدى المحكمة الإدارية ويتأثر من نتيجة الحكم الذي سيصدر فيها أن يطلب ادخاله في الدعوى شخصاً ثالثاً 2- يجوز للمحكمة من تلقاء نفسها ادخال أي شخص ثالث في الدعوى 3- إذا اقتنعت المحكمة الإدارية من الاسباب التي أبداها من له علاقة بالدعوى القائمة والبينة التي قدمها بأنه يتأثر من الحكم على ذلك الوجه فتقرر ادخاله بتلك الصفة".

المدنية وكما هو واضح من نص المادة " 15/ 2 " من قانون القضاء الإداري الأردني، حيث الأصل أن المستدعي في دعوى الإلغاء أن يخاصم القرار ولا يخاصم المستفيد من القرار [1].

6- فيما يتعلق بمواعيد الطعن بالقرارات فلقد حدد قانون القضاء الإداري مدد الطعن بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة ضمن مدة قصيرة نسبياً بالمقارنة مع المواعيد المقررة في الدعاوى المدنية والحكمة من ذلك هو الحرص على استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية [2] وتطبيقاً لذلك فقد حددها المشرع المصري في المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 بستين يوماً تبدأ من تأريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن، وفي العراق فقد اشترط المشرع قبل تقديم الطعن الى محكمة القضاء الإداري أن يتم التظلم منه لدى الجهة الإدارية المختصة خلال 30 يوماً تبدأ من تأريخ تبليغه بالأمر أو القرار الإداري المطعون فيه وعلى هذه الجهة أن تبت في التظلم خلال 30 يوماً من تاريخ تسجيل التظلم لديها وعند عدم التظلم أو رفضه من الجهة الإدارية المختصة فيجب على المتظلم أن يقدم طعنه الى محكمة القضاء الإداري خلال 60 يوماً تبدأ من تأريخ رفض التظلم الإداري حقيقة أو حكماً [3]، أما في الأردن فقد حدد ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة خلال 60 يوماً من اليوم التالي لتأريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة

---

(1) الخلايلة، محمد علي (2020)، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 308.

(2) جمال الدين، سامي (1984)، المنازعات الإدارية، الاسكندرية، منشأة المعارف، ص 192.

(3) أنظر قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017، المادة 7/ سابعاً/ أ.

أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية وذلك حسب ما نصت المادة 8 / أ من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

7- فيما يتعلق بشأن الصلح بين الخصوم في الدعوى، فلقد استبعدت أحكام القضاء الإداري في العراق والأردن القواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية المتعلقة بالمصالحة بين طرفي النزاع في الدعوى، أما في مصر فقد نصت أحكام المادة 28 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على جواز أن يقوم مفوض مجلس الدولة بعرض المصالحة وتسوية النزاع على طرفي المنازعة وبما يتوافق مع مبادئ القضاء الإداري فان تمت التسوية تثبت في محضر يوقع عليه الخصوم أو وكلائهم وتعطى لهذا المحضر صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام [1].

8- فيما يتعلق بالأحكام الواردة في قانون أُصول المرافعات المدنية والتي تنظم عمل الهيئات والتشكيلات المقترنة بقانون المرافعات المدنية كالأحكام المتعلقة بمحاكم البداءة أو النيابة العامة إذ استبعد القضاء الإداري هذه الأحكام وذلك لكونها لا نظير لها في النظام القضائي الإداري إذ إن لكل من القضاء العادي والقضاء الإداري نظام بنيوي يتسم بجملة من السمات والخصائص تميزه عن النظام الآخر [2].

---

(1) أنظر قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، المادة 28 منه والتي نصت على " لمفوض الدولة أن يعرض على الطرفين تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا في خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية أثبتت في محضر يوقع من الخصوم أو وكلائهم، وتكون للمحضر في هذه الحالة قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته وفقاً للقواعد المقررة لإعطاء صور الأحكام، وتستبعد القضية من الجدول لانتهاء النزاع فيها، وإن لم تتم التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة لا تجاوز عشرين جنيها ويجوز منحها للطرف الآخر".

(2) حسن، محمد عبد الغني، (2010)، قواعد واجراءات التقاضي امام القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 30.

ويستنتج الباحث مما تقدم أن قانون القضاء الإداري استبعد في كثير من الأحيان قواعد إجرائية منصوص عليها في قانون المرافعات المدنية وذلك لكونها لا تتلاءم مع طبيعة وخصائص المنازعة الإدارية ولتعارضها مع نشاط محاكمه التي تتميز بالدور الإيجابي والفعّال في قيادة إجراءات المنازعة الإدارية لتحقيق التوازن بين أطراف المنازعة ويرى الباحث أن تطبيق نصوص قانون القضاء الإداري على المنازعة الإدارية والابتعاد عن القواعد الإجرائية للقوانين الأخرى يعد هو الأصل العام والذي يفترض بالمشرع المقارن أن يبذل اقصى الامكانيات المتاحة لجعله أكثر تطوراً وشموليةً وليغطي جوانب المنازعات الإدارية كافة وأن يواكب التطور المستمر والمتصاعد لدور المرفق العام.

الفصل الخامس
الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة

لقد تطرقت هذه الدراسة إلى مدى صلاحية القاضي الإداري بالرجوع الى قانون أصول المرافعات المدنية في كل من العراق والأردن مقارنةً مع مصر اذ تناولت ابتداءً بالشرح والتفصيل مفهوم الدعوى الإدارية وسماتها وشروطها وأنواعها ثم تناولت الدور المهم والإيجابي للقاضي الإداري في عملية إدارة الدعوى الإدارية بمراحلها المختلفة إلى حين إصدار الحكم المناسب فيها وأنواع هذه الأحكام وحجيتها والوسائل التي يلجأ إليها القضاء الإداري لتنفيذ هذه الأحكام في مواجهة الإدارة، وتطرقت كذلك إلى مدى سريان نصوص قانون المرافعات المدنية على إجراءات القضية الإدارية وماهي الإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية التي تتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري وكذلك تلك التي لا تتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري، وقد خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات وهي على النحو التالي:

ثانياً: النتائج

توصلت الدراسة الى مجموعة من النتائج يمكن تلخيصها على النحو الآتي:

1- توصلت الدراسة إلى أن اجراءات الدعوى الإدارية في مصر والعراق والأردن ذات طبيعة موضوعية تختلف عن بقية الدعاوى الأخرى من حيث الخصومة وميعاد الطعن وتوافر الشروط الشكلية والموضوعية.

2- توصلت الدراسة الى أن للقاضي الإداري دور مهم وإيجابي في دعوى الإلغاء لتحقيق حالة من التوازن العادل بين أطرافها وذلك بخلاف الاجراءات في الدعوى النظامية التي يتصف

فيها دور القاضي بالسلبية أو بالحيادية الى حد بعيد بحيث يترك للخصوم في الدعوى مهمة إدارة اجراءاتها.

3- توصلت الدراسة الى أن مظاهر استقلالية إجراءات التقاضي في الدعاوى التي تقام أمام المحاكم الإدارية عن تلك التي تقام أمام المحاكم النظامية تبرز في مختلف مراحل الدعوى ففي المرحلة التمهيدية تتميز الدعوى الإدارية من حيث شروط قبولها ومن حيث أطرافها باعتبار أن الإدارة ليست خصماً شخصياً بالمعنى الوارد في الدعاوى النظامية ومن حيث لائحة الدعوى وطلبات المستدعي فيها كما تختلف طرق تنفيذ هذه الأحكام عن طرق تنفيذ الأحكام التي تصدر في الدعوى النظامية.

4- توصلت الدراسة الى أن المشرع المصري والعراقي والأردني أخذ بالمذهب المختلط فيما يتعلق بتحديد الشريعة العامة لإجراءات التقاضي الإدارية.

5- توصلت الدراسة الى أن القاضي الإداري في مصر العراق والأردن يواجه في بعض الأحيان نقصاً تشريعياً في قواعد وأحكام قانون القضاء الإداري عند النظر في المنازعة الإدارية المعروضة أمامه مما يضطره الرجوع الى قانون المرافعات المدنية باعتبارها الشريعة العامة ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية المنازعات الإدارية.

6- توصلت الدراسة الى عدم وجود معيار ثابت يوضح مدى التلاءم في نص المادة 41 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 وإنما جعلها خاضعة للسلطة التقديرية للقاضي الإداري.

7- توصلت الدراسة إلى عدم وجود قانون أصول مرافعات إدارية في مصر والعراق والأردن خاص بالدعاوي الإدارية يغني القاضي الإداري عن الرجوع إلى قانون المرافعات المدنية.

8- توصلت الدراسة الى وجود نصوص تشريعية في كل من قانون مجلس الدولة المصري ومجلس الدولة العراقي وقانون القضاء الإداري الأردني تحيل القاضي الإداري إلى قواعد قانون المرافعات المدنية في حالة غياب النص الإجرائي في قانون القضاء الإداري.

ثالثاً: التوصيات

1- توصي الدراسة للمشرع في العراق والأردن بضرورة الإسراع في إصدار قانون مرافعات إدارية ينظم إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية أسوة بقانون المرافعات المدنية والجزائية بما يغني القاضي الإداري عن الرجوع الى قانون المرافعات المدنية.

2- توصي الدراسة للمشرع في العراق والأردن بضرورة إيجاد قضاة للمحاكم الإدارية في البلدين متخصصين في الفصل في المنازعات الإدارية ومؤهلين لهذه الغاية لأن ذلك من شأنه أن يسهم في تطوير وتعزيز دور القضاء الإداري.

3- توصي الدراسة للمشرع العراقي والأردني بضرورة أن ينظر القاضي الإداري في المنازعات الإدارية كافة كما هو الحال المعمول به في مصر وفرنسا.

4- توصي الدراسة للمشرع الأردني بضرورة تعديل نص المادة 15 من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 بما يسمح معه لأطراف الدعوى بطلب إدخال شخص ثالث وذلك أسوةً بما معمول به في قانون أصول المحاكمات المدنية.

5- توصي الدراسة للمشرع الأردني بضرورة تعديل نص المادة 41 من قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وبما يتحقق معه منح القاضي الإداري الصلاحية الكاملة بالرجوع الى قانون أصول وقواعد المرافعات المدنية على أن تكون صيغة النص على النحو الاتي:

"للقاضي الإداري الرجوع الى أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة المنازعات الإدارية".

6- توصي الدراسة المشرع الأردني بتعديل تسمية قانون القضاء الإداري وأن يسمى بقانون مجلس الدولة الأردني كما هو الحال في مصر والعراق.

قائمة المراجع

أولاً: المؤلفات العامة

1. أبو العثم، فهد عبدالكريم، (2006)، القضاء الإداري بين ألنظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان .
2. أبو يونس، محمد باهي،(2006)، وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة .
3. أحمد، ابراهيم (2001)، حجة الأحكام، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية .
4. أحمد، محي شوقي، (1998) الأحكام الاجرائية للدعوى الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة .
5. الأخرس، محمد نشأت، (2012)، شرح قانون اصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1 .
6. الاخرس، نشأت محمد،(2012)،شرح قانون اصول المحاكمات المدنية الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1 .
7. أسحاق، ممدوح مجيد، (2010)، قواعد المنع من السفر، المكتبة التوفيقية، مصر .
8. أمين، محمد سعيد حسين، (1997)، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية .
9. بديوي، عبد العزيز خليل، (1998)، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى وإجراءاتها، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1 .
10. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، (1990)، القضاء الإداري، كلية القانون، جامعة بغداد .
11. بسيوني، حسن السيد، (1985)، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب، القاهرة .
12. بسيوني، عبد الرؤوف هاشم, (2017)، المرافعات الإدارية، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي .
13. بطيخ، رمضان والعجارمة، نوفان (2011)، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، ط 1 .

14. بعلي، محمد الصغير، (2005)، الوجيز في المنازعات الإدارية, تونس, دار العلوم للنشر والتوزيع .
15. بوضياف،عمار، (2011)، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع, عمان.
16. الجرف، طعيمه، (1976)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 3 .
17. جمال الدين, سامي، (2005)، اجراءات المنازعة الإدارية في دعوى الغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية .
18. جيرة،عبد المنعم عبد العظيم (1970)، أثار احكام الإلغاء،أطروحة دكتوراه،جامعه القاهرة.
19. حافظ، محمود محمد (1993)، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة،، ط 7 .
20. حسن، محمد عبد الغني، (2010)، قواعد واجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة .
21. حلمي, محمود، (1977)، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط2 .
22. الحلو، ماجد راغب، (2004)، الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية .
23. الحلو، ماجد راغب (2010)، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية .
24. خضر، طارق فتح الله (1998)، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة .
25. الخطيب، عدنان (1968)، الاجراءات الإدارية، بدون دار نشر .
26. الخلايلة، محمد علي، (2020)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1.
27. خليفة، عبدالعزيز عبد المنعم، (2008)،تنفيذ الأحكام الإدارية واشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط1 .
28. خليل، محسن (1978)، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، ط 1 .
29. راضي،مازن ليلو، (2017)،أصول القضاء الإداري،دار المسلة للنشر والتوزيع، بغداد،ط4.

30. رفعت عبد الوهاب، محمد، (2005)،القضاء الإداري قضاء الإلغاء قضاء التعويض، منشورات دار الحلبي الحقوقية، بيروت، ط 1 .

31. الزعبي، عوض أحمد (2010)، الوجيز في أصول المحاكمات المدنية الأردني، دار أثراء للنشر والتوزيع، عمان، ط 3 .

32. الزهيري، رياض عبد عيسى، (2013)، دعوى الغاء القرارات الإدارية في القانون العراقي المقارن، مكتبة السيبان، بغداد، ط 1 .

33. السيد اسماعيل, خميس، (1987)، قضاء مجلس الدولة وصيغ اجراءات الدعوى الإدارية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، ط2 .

34. شرون، حسينة، (2010)، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر .

35. شطناوي، علي خطار (2011)، موسوعة القضاء الإداري الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط 3 .

36. الشوبكي، عمر محمد، (2011)، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط .

37. شيحا، ابراهيم عبد العزيز، (2003)، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية .

38. شيحا، ابراهيم عبدالعزيز، (2006)، القضاء الإداري ولاية القضاء الإداري, منشأة المعارف، الاسكندرية .

39. الطماوي، سليمان محمد، (1984)، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي،القاهرة،ط5.

40. الطماوي، سليمان محمد، (1987)،القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة .

41. الطماوي، سليمان، (2015)، القضاء الإداري، راجعه ونقحه أبو سمهدانة، عبدالناصر عبدالله وخليل، حسين ابراهيم، دار الفكر العربي، القاهرة .

42. العاني، وسام صبار، (2013)، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري, بغداد، ط1 .
43. عبد السلام، عبد العظيم، حافظ (2005)، مصادر الاجراءات الإدارية: دراسة مقارنة، مكتبة دار النهضة العربية، القاهرة، ط 2 .
44. عبد والوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد، (2000)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية .
45. عبدالله، عبد الغني بسيوني، (2006)القضاء الإداري، الاسكندرية، منشأة المعارف، ط 3.
46. عبدالوهاب، محمد رفعت، (2005)، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت .
47. العبودي، عباس (2006)، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والإعلان، عمان .
48. العبيدي، عواد حسين ياسين، (2020)، أصول التقاضي في الدعاوى الإدارية، دار السنهوري، بيروت, ط3 .
49. عثمان، عثمان ياسين، (2011)، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1 .
50. العطار، فؤاد، (1963)، القضاء الإداري ,القاهرة، دار النهضة العربية .
51. علي، عثمان علي ياسين، (2011)، اجراءات اقامة الدعوى الإدارية في دعويي الإلغاء والتعويض، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1 .
52. عمران، علي سعد، (2011)، القضاء الإداري العراقي والمقارن، مكتبة السنهوري, بغداد .
53. غنيم، ابراهيم محمد، (2001)، المرشد في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف, الاسكندرية .
54. الغويري، أحمد عودة، (1997)، القضاء الإداري الأردني، كلية الحقوق, جامعة مؤتة، الأردن، ط1.
55. الفلاح، محمد عبدالله، (2017)، احكام القضاء الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط 1 .

56. القبـيلات، حمـدي سـليمان، (2018)، الـوجيز فـي القضـاء الإداري، دار وائـل للنشـر والتوزيع، عمان، ط2 .

57. الليثي، محمد سعيد (2009)، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها دارسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة .

58. مرغني، محمد،(1989)، القضاء الإداري ومجلس الدولة،ج1، جامعة عين شمس، مصر.

59. مسلم، أحمد، (1978)، أصول المرافعات، دار الفكر العربي، القاهرة .

60. المسلماني، محمد أحمد ابراهيم، (2018)، موسوعة القانون الإداري، دار الفكر والقانون للنشر والطباعة، المنصورة، ط1 .

61. المصري، محمد وليد (2003)، شرح أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية، دار قنديل.

62. مهدي،غازي فيصل وعبيد، عدنان عاجل، (2020)، القضاء الإداري، مكتبة دار السلام القانونية، النجف، ط 4 .

63. موسى، أحمد كال الدين، (2012)، نظرية الاثبات في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.

64. النمر، أمينة (1988)، أصول المحاكمات المدنية، الدار الجامعية، بغداد.

65. وصـفي، مصـطفى كمـال، (1978)، أصـول اجـراءات القضـاء الإداري، الريـاض، عـالم الكتب .

66. ياقوت، محمد ماجد، (2004)، شرح الاجراءات التأديبية، منشاة المعارف، الاسكندرية .

ثانياً: الرسائل الجامعية

1- البيانوني، محمد الامين، (1985)، ميعاد الطعن القانوني في مشروعية القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية .

2- شاهين، مغاوري محمد، (1986)، القرار التأديبي، ضماناته ورقابته القضائية، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة .

ثالثاً: المقالات والأبحاث المنشورة

1- أحمد، نجيب خلف و كاظم، محمد علي جواد، (2013)، القضاء الإداري بموجب التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (17) لسنة 2013، ط3 , وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون .

2- بعلوشة، شريف أحمد، (2017)، شرط عدم الإذعان للقرار الإداري باعتباره شرطاً لقبول دعوى الإلغاء في ضوء أحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية، مقال نشر في مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 12، الصادر في شهر مارس .

3- خصباك، كريم خميس، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، دراسة قدمت للمؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية المنعقد في دولة الامارات العربية المتحدة من 11-2012/9/12 .

4- خطار، علي حسين، (1989)، الإذعان كشرط من شروط قبول دعوى إساءة استعمال السلطة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، مؤتة، الأردن، المجلد الرابع، العدد الأول، حزيران.

5- ذنيبات، محمد جمال والربضي، نجم رياض، (2017)، مدى التباين في شرط المصلحة بين الدعوى المدنية ودعوى الإلغاء، البلقاء للبحوث والدراسات، مجلة علمية متخصصة تصدر عن جامعة عمان الاهلية، المجلد 20، العدد 2 .

6- سعيد، دانا عبدالكريم و رسول، بلند أحمد، (2020)،خصوصية قواعد اجراءات الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2 .

7- السيوي، عمر محمد،(1972)، القرار المطلوب إلغاءه في القانون الإداري الليبي، مجلة دراسات قانونية، المجلد الثاني.

8- الشهري, شاكر بن علي بن عبدالرحمن، (1431هـ)، الدعوى الإدارية (معناها، خصائصها، أنواعها)، مجلة العدل، العدد (47)، وزارة العدل, المملكة العربية السعودية.

9- الغويري، أحمد عودة (1991)، اجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا الأردنية دراسة مقارنة، مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السادس، العدد الثالث .

10- الفياض، ابراهيم طه، (1976)، ولاية القضاء العراقي العامة في نظر دعاوي المسؤولية الإدارية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، حزيران، الجامعة المستنصرية .

11- كنعان، نواف سالم، (2001)، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الرابع .

رابعاً: مجموعة الأحكام القضائية والدوريات

1- مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا المصرية .

2- قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي.

3- مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

خامساً: مجموعة الأحكام القضائية الالكترونية

1- موقع عدالة https://www.adaleh.info/

2- موقع قسطاس https://www.qistas.com/

سادساً: التشريعات القانونية

1- دستور جمهورية مصر العربية وفقاً للتعديلات الدستورية التي ادخلت عليه في 23 ابريل 2019 .

2- دستور المملكة الأردنية الهاشمية الصادر عام 1952.

3- دستور جمهورية العراق الصادر في العام 2005 .

4- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

5- قانون أصول المحاكمات الأردني رقم 24 لسنة 1988 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2006.

6- قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 .

7- قانون المرافعات العراقي رقم 83 لسنة 1969 .

8- قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم 13 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 191 لسنة 2020.

9- قانون مجلس الدولة العراقي بتعديله الخامس رقم 17 لسنة 2013 المعدل بالقانون رقم 71 لسنة 2017.

10- قانون مجلس الدولة العراقي رقم 65 لسنة 1979 المعدل بقانون رقم 71 لسنة 2017.

11- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 9 لسنة 2020.

12- قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937 المعدل بالقانون رقم 141 لسنة 2021.

13- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وتعديلاته.